UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen

Gerritsen, E.

Publication date
2011

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam]. Amsterdam University Press.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:18 Nov 2026

In **De slimme gemeente nader beschouwd** geeft Erik Gerritsen een antwoord op de vraag hoe de lokale overheid een bijdrage kan leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen. Gerritsen heeft vanuit zijn ervaring als gemeentesecretaris van Amsterdam een praktijktheorie van de 'slimme gemeente' ontwikkeld. Hij bespreekt zowel het bestuurskundige ideaal als de daadwerkelijke realisatie van een goed presterende lokale overheid. Een viertal casusonderzoeken (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten, overlastgevende multiprobleemgezinnen en inburgering) vormt de basis. Deze praktijktheorie bevat een concreet handelingsperspectief, bestaande uit een aantal principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. De uitkomsten van de studie benadrukken het belang van interactief leren voor het realiseren van duurzaam beter presteren van lokale overheden.

Prins Bernhard Cultuurfonds

Deze publicatie is mede tot stand gekomen dankzij een bijdrage uit het door het Prins Bernhard Cultuurfonds beheerde Van der Kruijs Fonds.

Erik Gerritsen is sinds februari 2009 bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam. Daarvoor was hij kennisambassadeur voor en gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam.

ISBN 978 90 8964 393 3

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS
www.aup.nl

9 789089 643933

GERRITSEN DE SLIMME GEMEENTE NADER BESCHOUWD

Erik Gerritsen

De slimme gemeente nader beschouwd

Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen

Amsterdam University Press

NICIS INSTITUTE

De slimme gemeente nader beschouwd

Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen

Erik Gerritsen

NICIS INSTITUTE

Amsterdam University Press

Deze publicatie is mede tot stand gekomen dankzij een bijdrage uit het door het Prins Bernhard Cultuurfonds beheerde Van der Kruijs Fonds.

Omslagbeeld: Qiss reclame en retail

Ontwerp omslag: Maedium, Utrecht
Layout binnenwerk: The DocWorkers, Almere

ISBN 978 90 8964 393 3
e-ISBN 978 90 4851 297 3 (pdf)
e-ISBN 978 90 4851 303 1 (ePub)
NUR 759 / 754

© Erik Gerritsen / Amsterdam University Press, Amsterdam 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor

aan de Universiteit van Amsterdam

op gezag van de Rector Magnificus

prof. dr. D.C. van den Boom

ten overstaan van een door het college voor promoties

ingestelde commissie,

in het openbaar te verdedigen in de Agnietenkapel

op maandag 28 november 2011, te 14.00 uur

door Erik Gerritsen

geboren te 's Gravenhage

Promotiecommissie

Promotor	Prof. dr. J.J. Boonstra
Overige leden	Prof. dr. P.H.A. Frissen
	Prof. dr. J. Grin
	Prof. dr. ir. R.E. Maes
	Prof. dr. C.J.A.M. Termeer
	Prof. dr. A. Zuurmond

Faculteit Maatschappij- en Gedragswetenschappen

Inhoudsopgave

Voorwoord		11
Opbouw van het onderzoek		13
Leeswijzer		15
Samenvatting		17
1	**Fascinatie, probleemstelling en vraagstelling**	31
1.1	Inleiding	31
1.2	Onderwerp van studie en fascinatie	32
1.2.1	Onderwerp van studie: ongetemde problemen, bestuurskundige en veranderkundige oplossingen	32
1.2.2	Fascinatie met het onderwerp: verwondering, bezorgdheid, geloof, hoop, liefde en nieuwsgierigheid	34
1.3	Probleemstelling en vraagstelling	43
1.3.1	De probleemstelling	43
1.3.2	De vraagstelling	43
1.3.3	Afbakening van het onderzoek	44
2	**Onderzoeksaanpak en methodologie**	47
2.1	Inleiding	47
2.2	De gehanteerde pendelgang van het kennen	47
2.3	De keuze voor en aanpak van het meervoudig casusonderzoek	49
2.3.1	De keuze voor casusonderzoek	49
2.3.2	De eenheid van analyse en focal actor	51
2.3.3	De keuze voor de casussen	51
2.3.4	De wijze van dataverzameling	52
2.3.5	De wijze van rapporteren over het casusonderzoek	54
2.3.6	Criteria voor een kwalitatief research design	55
2.4	Ontologische en epistemologische uitgangspunten	57
2.5	Methodologische uitgangspunten en keuzes	58
2.5.1	Procesgericht onderzoek	59
2.5.2	Reflectief handelingsonderzoek	59

2.5.3 Onbevangen waarnemen 61
2.5.4 Waarderend onderzoeken 61
2.5.5 Recapitulatie: een eclectische methodologie voor casusonderzoek 62
2.6 Criteria voor beter presteren 63
2.7 De verwachte opbrengsten van het onderzoek 66

3 De praktijkvisie op de slimme gemeente 67
3.1 Inleiding 67
3.2 Probleemanalyse 68
3.2.1 Totstandkoming van de probleemanalyse 68
3.2.2 De vier hoofdoorzaken van onvoldoende presteren 71
3.3 De inhoudelijke visie op de slimme gemeente: de principes van slimmer werken 79
3.3.1 Inleiding 79
3.3.2 Een [copernicaanse] omwenteling 79
3.3.3 Het doorbreken van institutionele verlamming: 4 × R-besturingsmodel 80
3.3.4 Vlot trekken van vastgelopen werkprocessen; ketenregie en herontwerp van processen 85
3.3.5 Van versnipperde naar gedeelde bedrijfsvoering 92
3.3.6 Burger aan het roer 93
3.3.7 Samenhang tussen de principes van slimmer werken 94
3.4 De veranderkundige visie op de slimme gemeente: verleiding en doorzettingsmacht 95
3.4.1 Inleiding 95
3.4.2 De aard van de veranderopgave 96
3.4.3 De succesfactoren van de Amsterdamse veranderaanpak 97
3.5 Voorlopige onderzoeksvragen op basis van de praktijkvisie 126

4 Theoretische reflectie op de principes van slimmer werken 129
4.1 Inleiding 129
4.2 Besturings- en organisatieparadigma's 131
4.2.1 Verschillende besturingsparadigma's vergeleken 131
4.2.2 Verschillende organisatieparadigma's vergeleken 138
4.3 Relevante theoretische inzichten met betrekking tot de overheid als bureaucratie 147
4.3.1 Inleiding 147
4.3.2 Redenen voor disfunctioneren van bureaucratie 147
4.3.3 Oplossingsrichtingen voor een teveel aan bureaucratie 153
4.3.4 Confrontatie van "ontbureaucratiseringstheorieën" met de principes van slimmer werken 170
4.4 Relevante theoretische inzichten met betrekking tot de overheid als actor in netwerken 172

4.4.1 Inleiding 172
4.4.2 Redenen voor disfunctioneren van beleidsnetwerken 172
4.4.3 Oplossingsrichtingen voor goed netwerkmanagement 176
4.4.4 Confrontatie van netwerktheorieën met de principes van slimmer werken 186
4.5 Conclusies van de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken 187
4.6 Concretisering van de onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek 188

5 Theoretische reflectie op verleiding en doorzettingsmacht 191
5.1 Inleiding 191
5.2 Veranderparadigma's 192
5.3 Veranderstrategieën 193
5.3.1 Verschillende veranderstrategieën 193
5.3.2 Naar twee hoofdthema's: macht en psychologie 198
5.4 Relevante theoretische inzichten in veranderkunde 200
5.4.1 Inleiding 200
5.4.2 Macht 200
5.4.3 Psychologie 207
5.5 Succesfactoren voor een effectieve veranderaanpak 230
5.5.1 Inleiding 230
5.5.2 Succesfactoren 230
5.5.3 Reflectie op de succesfactoren 239
5.6 Theoretische reflectie op de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht 240
5.6.1 Inleiding 240
5.6.2 Reflectie op theoretische inzichten 240
5.6.3 Confrontatie van de theoretische inzichten met de praktijkvisie van verleiding met doorzettingsmacht 245
5.7 Onderzoeksvragen 248

6 De casusonderzoeken 251
6.1 Inleiding 251
6.2 Casus crisisopvang 253
6.2.1 Introductie van de casus 253
6.2.2 Chronologie van de gebeurtenissen 254
6.2.3 Opvattingen van actoren over de inhoudelijke aanpak, de toegepaste principes van slimmer werken, de gehanteerde veranderstrategie en het succes van de aanpak 279
6.2.4 Beantwoording van onderzoeksvragen 302
6.2.5 Persoonlijke reflectie 315
6.3 Casus aanpak voortijdig schoolverlaten 318
6.3.1 Introductie van de casus 318

6.3.2 Chronologie van gebeurtenissen 319
6.3.3 Opvattingen van actoren over de inhoudelijke aanpak, de toegepaste principes van slimmer werken en de gehanteerde veranderstrategie en het succes van de aanpak 342
6.3.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen 362
6.3.5 Persoonlijke reflectie 372
6.4 Casus aanpak multiprobleemgezinnen 374
6.4.1 Introductie van de casus 374
6.4.2 Chronologie van de gebeurtenissen 375
6.4.3 Opvattingen van actoren over de inhoudelijke aanpak, de toegepaste principes van slimmer werken, de gehanteerde veranderstrategie en het succes van de aanpak 405
6.4.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen 426
6.4.5 Persoonlijke reflectie 439
6.5 Casus aanpak inburgering 444
6.5.1 Introductie van de casus 444
6.5.2 Chronologie van de gebeurtenissen 445
6.5.3 Opvattingen van actoren over de gehanteerde aanpak 461
6.5.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen 467
6.5.5 Persoonlijke reflectie 473

7 Conclusies en aanbevelingen 477
7.1 Inleiding 477
7.1.1 Korte terugblik op wat voorafging 477
7.1.2 De opbouw van dit hoofdstuk 478
7.2 Voorlopige praktijktheorie en onderzoeksvragen 479
7.2.1 Inleiding 479
7.2.2 De voorlopige praktijktheorie 479
7.2.3 De onderzoeksvragen 489
7.3 Bevindingen uit de casusonderzoeken 490
7.3.1 Inleiding 490
7.3.2 De principes van slimmer werken in de casusonderzoeken 492
7.3.3 Verleiding en doorzettingsmacht in de casusonderzoeken 495
7.4 Beantwoording van onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling 496
7.4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen 496
7.4.2 Beantwoording van de vraagstelling 502
7.4.3 Beantwoording van de probleemstelling 503
7.4.4 Generaliseerbaarheid van de bevindingen 504
7.5 Opbrengsten van dit onderzoek 505
7.5.1 Wetenschappelijke opbrengsten 505
7.5.2 Maatschappelijke opbrengsten 506
7.5.3 Methodologische opbrengsten 507
7.6 Debatten 507

7.6.1 Inleiding 507
7.6.2 Het democratiedebat 508
7.6.3 Het debat over "goed bestuur" 509
7.6.4 Het maakbaarheidsdebat 510
7.6.5 Leer- en complexiteitsstrategie in een omgeving gedomineerd door domeinbelangen en behoefte aan eenvoudige oplossingen 511
7.6.6 Leiderschap 513
7.7 Aanbevelingen 514
7.8 Epiloog 518
7.8.1 Inleiding 518
7.8.2 Van een slimme overheid naar een wijze optimistische overheid 518
7.8.3 Van verleidende overheid naar liefdevolle overheid 521
7.8.4 Reflecteren in actie 521

Noten 523

Summary 531

Literatuurlijst 545

Voorwoord

Dit proefschrift vormt de neerslag van een zoektocht naar de manier waarop de lokale overheid een bijdrage kan leveren aan het oplossen van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, ofwel ongetemde problemen. Het idee voor een promotieonderzoek ontstond gedurende mijn werk als gemeentesecretaris van Amsterdam. Mijn persoonlijke praktijkervaringen schreef ik – samen met anderen – op in een aantal boekjes met als centraal thema "de slimme gemeente". Persoonlijke praktijkervaringen op basis waarvan ik meende plausibel te kunnen maken *dat* bepaalde handelingsperspectieven een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De behoefte drong zich meer en meer aan mij op om die praktijkervaringen wetenschappelijk te valideren en zo ook op zoek te gaan naar de vraag *waarom* bepaalde handelingsperspectieven succesvol zijn. Het resultaat van mijn zoektocht ligt nu voor u.

Ik wil alle studenten bedanken die betrokken zijn geweest bij het casusonderzoek. Hun namen heb ik vermeld bij de respectievelijke casusonderzoeken. Zonder hun inzet, enthousiasme en onbevangenheid was deze dissertatie er niet gekomen. Daarnaast wil ik alle respondenten danken voor hun deelname aan de casusonderzoeken. Ook wil ik de meelezers, Davied van Berlo, Jacqueline van Essen, Jeroen de Lange, Jorrit de Jong, Paul 't Hart, Marieke Kleiboer, Kees Verhaar en Henk Wesselink bedanken voor hun tijd en kritische blik. Tevens wil ik de collega's van de UvA bedanken die mij tijdens het eerste jaar van mijn promotieonderzoek van het inspirerende wetenschappelijke klimaat voorzagen dat nodig was om de mentale omslag van praktijkmens naar wetenschapper te maken. Speciaal wil ik Li Fang Ge bedanken voor alle ondersteunende werkzaamheden die ze als student-assistent heeft verricht. Dank aan de gemeente Amsterdam die mij in het kader van mijn jaar als kennisambassadeur voor de gemeente in staat stelde dit promotieonderzoek in de grondverf te zetten. Dank ook aan de leden van de promotiecommissie voor hun kritisch constructieve begeleiding. In het bijzonder wil ik dank zeggen aan mijn promotor Jaap Boonstra zonder wie ik het bijltje er allang bij neer had gegooid. Jaap, met je niet-aflatende intensieve betrokkenheid hield je me scherp en

zorgde je er regelmatig met nuttige tips voor dat mijn “writers block” doorbroken werd.

Dank ook aan het door het Prins Bernard Cultuurfonds beheerde Van der Kruijs Fonds voor het mede mogelijk maken van de publicatie van dit boek. Wil van der Kruijs was de headhunter die destijds betrokken was bij de selectieprocedure voor gemeentesecretaris van Amsterdam. Ik vind het bijzonder dat zijn naam nu ook verbonden is aan een boek dat mede gaat over mijn periode als gemeentesecretaris. Dank ook aan het Nicis voor zijn bijdrage aan het mede mogelijk maken van de publicatie van dit boek in het kader van een samenwerkingsproject gericht op het zo breed mogelijk verspreiden van het gedachtegoed van de slimme gemeente.

Tot slot wil ik dank zeggen aan mijn familie. Mijn ouders, Truus en Mario, wier trots op hun zoon een permanente aanmoediging vormt om het beste uit mijzelf te halen. En mijn gezin, Astrid, Liselotte en Anne-Mil die mij de ruimte gaven om dit onderzoek er ook nog eens bij te doen.

november 2011
Erik Gerritsen

Opbouw van het onderzoek

In hoofdstuk 1 ga ik in op de onderwerpkeuze van deze studie te weten, de worsteling van de overheid met zogenaamde ongetemde problemen. Ik licht mijn fascinatie voor dit onderwerp toe en presenteer de probleemstelling van dit onderzoek gericht op de vraag hoe de overheid, in het bijzonder de lokale overheid, beter kan presteren ten aanzien van ongetemde problemen. Deze probleemstelling werk ik uit in een vraagstelling die in essentie neerkomt op de vraag of de ontwikkelde praktijkvisie op de slimme gemeente inderdaad de weg wijst richting een beter presterende overheid.

In hoofdstuk 2 ga ik in op de gehanteerde methodologie, de onderzoeksaanpak en de verwachte maatschappelijke, theoretische en methodologische opbrengsten van het onderzoek. Ik ga in op de gehanteerde pendelgang van het kennen die start met de op basis van ervaring ontwikkelde praktijkinzichten over de slimme gemeente, gevolgd door theoretische reflectie aan de hand van relevante wetenschappelijke inzichten uit de bestuurskunde en de veranderkunde. Deze reflectie leidt tot een voorlopige praktijktheorie die leidend is voor enkele onderzoeksvragen die via kwalitatief meervoudig casusonderzoek worden beantwoord. Een en ander mondt uit in een aangescherpte praktijktheorie en de beantwoording van de vraagstelling en probleemstelling.

In hoofdstuk 3 presenteer ik de praktijkinzichten over de slimme gemeente zoals ik die heb ontwikkeld op basis van zeven jaar praktijkervaring als gemeentesecretaris van Amsterdam. Deze bestaat uit vier bestuurskundige principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

In hoofdstuk 4 ga ik in op de uitkomsten van theoretische verkenningen met betrekking tot een aantal voor de vraagstelling relevante bestuurskundige inzichten. Op basis van deze theoretische verkenning reflecteer ik op de geïdentificeerde principes van slimmer werken. Deze reflectie leidt tot het bestuurskundige deel van een voorlopige praktijktheorie en daarop gebaseerde concrete onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek.

In hoofdstuk 5 ga ik in op de uitkomsten van de theoretische verkenningen met betrekking tot een aantal relevante veranderkundige inzichten. Op basis van deze theoretische verkenning reflecteer ik op

de strategie van de verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. Deze reflectie leidt tot het veranderkundige onderdeel van een voorlopige praktijktheorie en daarop gebaseerde concrete onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek.

In hoofdstuk 6 presenteer ik de uitkomsten van een viertal casusonderzoeken. Per casus geef ik een beschrijving van de geschiedenis, een beschrijving van de verschillende opvattingen van de bij de casus betrokken sleutelfiguren en presenteer ik een eerste antwoord op de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 7 geef ik op basis van al het voorgaande een antwoord op de onderzoeksvragen, de vraagstelling en de probleemstelling. Tevens ga ik in op de wetenschappelijke, maatschappelijke en methodische opbrengsten van dit onderzoek. Daarnaast beantwoord ik de vraag waarom de resultaten van de vele hervormingsprogramma's tot op heden zo weinig hebben opgeleverd. Tot slot besteed ik aandacht aan wat de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk kunnen betekenen voor enkele actuele thema's met betrekking tot het bredere debat over het functioneren van de Nederlandse overheid.

Leeswijzer

Dit is een fors boekwerk geworden. Natuurlijk zou ik het geweldig vinden als veel mensen het hele boek van voor tot achter lezen. Deze leeswijzer is opgesteld voor degenen die kennis willen nemen van de hoofdlijnen en/of vooral geïnteresseerd zijn in bepaalde onderdelen van deze studie.

Dit boek is interessant voor wetenschappers en studenten (bestuurskunde en veranderkunde) en voor degenen die actief zijn in het openbaar bestuur. De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de samenvatting. Hoofdstuk 7 is relevant voor de lezer die snel kennis wil nemen van de nadere onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen en enkele bespiegelingen over een aantal actuele thema's naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek. Wie daarnaast nieuwsgierig is naar de redenen die ten grondslag hebben gelegen aan dit onderzoek verwijs ik naar hoofdstuk 1 (Fascinatie, probleemstelling, vraagstelling). Hoofdstuk 2 (Onderzoeksaanpak en methodologie) is vooral interessant voor wie meer wil weten over de wetenschappelijke aanpak van het onderzoek. Wie meer wil weten over de praktijkinzichten die als startpunt hebben gefungeerd van dit onderzoek verwijs ik naar hoofdstuk 3 (De praktijkvisie op de slimme gemeente). De hoofdstukken 4 en 5 (Theoretische reflectie op de principes van slimmer werken en de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht) zijn interessant voor degenen die diepgaander kennis willen nemen van de relevante theoretische bestuurskundige respectievelijk veranderkundige inzichten als het gaat om de vraag op welke wijze de (lokale) overheid een bijdrage kan leveren aan het oplossen van ongetemde problemen. Voor wie vooral geïnteresseerd is in praktijkverhalen zijn in het bijzonder de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 6 interessant. Omdat dat diepgaande beschrijvingen zijn, kan ook gekozen worden voor het lezen van een van de drie eerste casusbeschrijvingen (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten, multiprobleemgezinnen). De vierde casusbeschrijving (inburgering) is minder diepgaand en meer bedoeld als spiegelcasus voor de eerste drie.

Samenvatting

Onderwerp van studie, probleemstelling en vraagstelling

Het onderwerp van deze studie is de wijze waarop de lokale overheid omgaat met ongetemde problemen. Ongetemde problemen kunnen worden gedefinieerd als problemen die inhoudelijk complex zijn, waarover verschil van mening bestaat ten aanzien van na te streven normen en waarden en waarbij wederzijds afhankelijke actoren betrokken zijn met eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin niemand de baas is. De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt.

> *Op welke wijze kan de lokale overheid bijdragen aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen?*

Het vertrekpunt van deze studie wordt gevormd door mijn praktijkinzichten over de manier waarop een beter presterende, "slimme" gemeente eruit kan zien. De twee vraagstellingen van het onderzoek luiden als volgt.

> *Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde problemen er inhoudelijk uit?*

> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en er toch organisatiegrensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor de oplossing van die ongetemde problemen?*

Meer toegespitst gaat het in dit onderzoek om de vraag of vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen en of een veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderaanpak is.

Onderzoeksaanpak en methodologie

Het onderzoek begint met het formuleren van een eerste antwoord op de vraagstelling. Dit eerste antwoord is gebaseerd op mijn praktijkervaringen als gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam. Deze praktijkinzichten spiegel ik aan wetenschappelijke inzichten uit de bestuurskunde en de veranderkunde. Op basis van deze theoretische reflectie trek ik conclusies over de robuustheid van de praktijkinzichten en formuleer ik een voorlopige praktijktheorie. Op basis hiervan preciseer ik de onderzoeksvragen die ik vervolgens met behulp van empirisch kwalitatief meervoudig casusonderzoek beantwoord. Op basis van de theoretische reflectie en het casusonderzoek beantwoord ik de vraagstelling en probleemstelling, doe ik aanbevelingen en ga ik in op enkele actuele debatten.

Praktijkvisie op de slimme gemeente

Het startpunt van deze studie is mijn praktijkvisie op de slimme gemeente zoals ik die ontwikkeld heb op basis van zeven jaar ervaring als gemeentesecretaris van Amsterdam. Deze visie bestaat uit een probleemanalyse, vier principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

In de probleemanalyse onderscheid ik vier hoofdoorzaken voor het onvoldoende presteren van (lokale) overheden met als rode draad dat domeinbelangen domineren boven het centraal stellen van het oplossen van maatschappelijke problemen. De vier hoofdoorzaken zijn institutionele verlamming, vastgelopen, niet eenduidige werkprocessen, ondermaatse en versnipperde bedrijfsvoering en onvoldoende zelfredzaamheid van burgers.

Mijn praktijkvisie op de slimme gemeente vormt een antwoord op deze probleemanalyse. Het gaat in de kern om een copernicaanse omwenteling waarbij het te bereiken maatschappelijke resultaat centraal komt te staan boven de verschillende domeinbelangen. Het antwoord bestaat uit vier onderling samenhangende en elkaar versterkende principes van slimmer werken. Het gaat om:

- een besturingsmodel gericht op richting, ruimte, rekenschap en resultaten ("4 × R principe") ter doorbreking van institutionele verlamming;
- ketenregie en herontwerp van processen ten behoeve van het vlottrekken van vastgelopen werkprocessen;
- samenwerking in de bedrijfsvoering ter bevordering van een hogere kwaliteit van de bedrijfsvoering en minder versnippering;

– burger aan het roer waarbij burgers meer eigen verantwoordelijkheid krijgen voor het bereiken van de gewenste maatschappelijke resultaten.

De veranderkundige visie op de slimme overheid bestaat uit een strategie gebaseerd op een combinatie van *verleiding met doorzettingsmacht* bestaande uit toepassing van een groot aantal succesfactoren zoals betrokkenheid van het topmanagement, gevoel voor urgentie realiseren en onderhouden, een richtinggevende visie ontwikkelen, verbinding maken met de ervaringswereld van de werkvloer, focussen op de positieve energie in de organisatie, constructief omgaan met veranderingsweerstand, vieren van successen en werken vanuit casuïstiek. Verder is een ketenregisseur nodig die helder maakt dat partijen van elkaar afhankelijk zijn, die partijen mobiliseert rondom gemeenschappelijke probleemanalyse en die streeft naar overeenstemming over een gemeenschappelijke oplossingsrichting.

Resultaten van de bestuurskundige reflectie op de principes van slimmer werken

Op basis van de literatuur identificeer ik vier besturingsparadigma's, te weten, hiërarchische bureaucratie, marktwerking, heruitgevonden overheid en publiek netwerkmanagement. De laatste twee besturingsparadigma's zijn een reactie op veronderstelde tekortkomingen van de eerste twee paradigma's, vooral als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen. Dit geldt ook voor twee organisatieparadigma's, te weten de "multidimensionale organisatie" en de in het verlengde daarvan liggende "getransformeerde overheidsorganisatie".

Wanneer gesproken wordt over het disfunctioneren van de bureaucratie, dan gaat het om te ver doorgeschoten regelgeving en verkokering, ook wel bureaucratisme genoemd. Oplossingen voor een overmaat aan regelgeving zijn het werken met discretionaire ruimte binnen kaders in combinatie met betekenisvolle prestatiesturing, professionalisme, behoorlijk persoonlijk contact, frontlijnsturing en burgerparticipatie. Oplossingen voor verkokering zijn het herontwerpen van werkprocessen, het wegnemen van financiële prikkels die samenwerking tussen kokers belemmert door ontschotting van geldstromen en frontlijnsturing.

Het disfunctioneren van de overheid in beleidsnetwerken komt in essentie neer op een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende actoren in dat netwerk. Er is sprake van disfunctionele samenwerking *tussen* organisaties. De oplossing voor deze tekortschietende samenwerking in beleidsnetwerken is publiek netwerkmanagement. Oplossingen

als ketenregie en burgerparticipatie zijn te beschouwen als verbijzonderde vormen van publiek netwerkmanagement, waarbij ketenregie vooral betrekking heeft op het managen van volgtijdelijke activiteiten en waarbij burgerparticipatie nadrukkelijk in zoemt op het actief inschakelen van burgers als belangrijke actoren in het beleidsnetwerk. Standaardisering van ICT speelt een belangrijke faciliterende rol bij publiek netwerkmanagement en ketenregie, omdat het de transactiekosten voor samenwerking aanzienlijk verlaagt.

Uit de confrontatie van de bestuurskundige inzichten met de principes van slimmer werken blijkt dat sprake is van nadere onderbouwing en verfijning van de principes van slimmer werken. Ketenregie en burgerparticipatie blijken verbijzonderde vormen te zijn van het principe van publiek netwerkmanagement. Betekenisvolle prestatiemeting, professionalisme, behoorlijk persoonlijk contact en frontlijnsturing vormen een verfijning van het "4 × R principe". Het principe "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" wordt scherper geduid als een vorm van reductie van complexiteit die het mogelijk maakt om complexe problemen met complexe oplossingen aan te pakken.

Resultaten van de veranderkundige reflectie op verleiding en doorzettingsmacht

In de veranderkunde kunnen twee paradigma's onderscheiden worden. Het functionalistische paradigma gericht op het efficiënt organiseren en het effectief plannen en reguleren van veranderingen en het sociaal-interpretatieve paradigma waarin de werkelijkheid wordt gezien als gecreëerd door mensen die met elkaar werken, leven en praten.

Vanuit de literatuur distilleer ik zes veranderstrategieën: de machtsstrategie, de expertstrategie, de motivatiestrategie, de onderhandelingsstrategie, de leerstrategie en de complexiteitsstrategie. De eerste vier veranderstrategieën zijn in de kern aan macht gerelateerde strategieën die vooral passen in het functionalistische paradigma. De laatste twee veranderstrategieën zijn in de kern psychologische strategieën die vooral passen in het sociaal-interpretatieve paradigma. Vanuit mijn praktijkvisie onderscheid ik twee hoofdthema's *macht* en *psychologie* aan de hand waarvan ik de theoretische verkenning vervolg.

Machtsprocessen kunnen complexe veranderingsprocessen blokkeren in situaties waarin macht verspreid is. Veranderingen komen niet tot stand vanwege stroperige of verlammende machtsstrijd. Het handelingsperspectief voor succesvol veranderen bestaat in essentie uit onderhandelingsstrategieën waaronder procesmanagement. Het gaat om het erkennen van elkaars belangen als legitieme belangen en om een zoektocht naar win-winoplossingen. Ten aanzien van het hoofd-

thema *psychologie* gaat het me om de rol van betekenisgeving in sociale interactie. In leertheorieën zijn blokkades voor verandering van psychologische aard. Blokkades voor verandering vinden hun oorsprong in botsende referentiekaders in combinatie met het optreden van defensieve mechanismen. Het handelingsperspectief voor succesvol veranderen bestaat dan in essentie uit het bewust sturen op leerprocessen. Binnen het gedachtegoed van de complexiteitstheorie worden blokkades voor verandering vooral gevormd door een teveel aan stabiliteit en een gebrek aan respect voor verschil. Het handelingsperspectief bestaat dan in essentie uit het destabiliseren van vastgeroeste betekenisstructuren en het faciliteren van nieuwe zingeving.

De laatste invalshoek van de veranderkundige reflectie is die van succesfactoren voor een effectieve veranderaanpak. Ik onderscheid meerdere clusters van succesfactoren:
– duidelijke veranderingsnoodzaak benoemen;
– heldere visie en koers articuleren;
– duidelijkheid over doelen en aanpak;
– betrokkenheid van management en leidinggevenden;
– draagvlak creëren door participatie en communicatie;
– weloverwogen kiezen van een passende veranderaanpak;
– verbeteringen consolideren en verankeren in de organisatiecultuur.

De theoretische verdieping geeft een onderbouwing aan de praktijkvisie ten aanzien van de vraag *waarom* bepaalde interventies wel of geen bijdrage leveren aan het succes van veranderingsprocessen. De theoretische inzichten leiden tot een aanscherping van de praktijkvisie, vooral als het gaat om het benadrukken van het belang van leerprocessen.

Dit laat onverlet dat sprake is van een aantal theoretische debatten in de veranderkunde dat van belang is voor de precisering van de onderzoeksvragen voor het casusonderzoek. Het gaat bijvoorbeeld over het debat of de verschillende veranderstrategieën gecombineerd kunnen worden en, zo ja, of dat dan moet gebeuren op basis van een contingentiebenadering of op basis van intelligent schakelen tussen strategieën. Kunnen (en moeten) aan macht gerelateerde strategieën (doorzettingsmacht) en leer/complexiteitsstrategieën (verleiding) gecombineerd worden om ongetemde problemen op te lossen? In dit kader spelen verschillende vraagstukken zoals het belang van (een inspirerende) inhoud versus (de kwaliteit van het) proces, van bovenaf of van onderop werken, het wel of niet gebruikmaken van crisis en urgentie als hefboom en uitgaan van een negatief of positief mensbeeld. Van belang is ook de vraag hoe leren mogelijk gemaakt kan worden in door machtsprocessen overheerste situaties.

Een ander debat gaat over de vraag in welke mate complexe veranderingen sowieso maakbaar zijn.

Confrontatie van de praktijkvisie met de veranderkundige theorie leidt tot de conclusie dat in complexe probleemsituaties een veranderaanpak wenselijk lijkt die gebaseerd is op intelligent schakelen tussen verschillende veranderstrategieën met inzet van succesfactoren op basis van een repertoirebenadering.

De onderzoeksvragen

Op basis van de theoretische reflectie op de praktijkvisie formuleer ik de volgende onderzoeksvragen voor het casusonderzoek.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?
- Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk tot daadwerkelijke prestatieverbetering? Hoe zorg je in dat verband voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering als sturingsmechanisme daarbij?
- Leidt toepassing van netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer) in de praktijk tot prestatieverbetering?
- Leidt het herontwerpen van werkprocessen daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt meer samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?
- Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht, aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie, daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere succesfactoren?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om intelligent schakelen op basis van een "en/en"-benadering?
- Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

De bevindingen uit de vier casusonderzoeken

In drie casussen zijn positieve resultaten geboekt. In de casus crisisopvang zijn jarenlange ruzies tussen vooral de GGZ-instellingen en de politie omgebogen naar een goed werkend samenwerkingsverband. Familieleden van patiënten zijn tevreden over de dienstverlening van de spoedeisende crisisopvang. Er worden geen patiënten meer opgevangen in een politiecel en patiënten worden binnen de normtijd vanuit de spoedeisende crisisopvang door geplaatst naar een regulier bed. In de casus voortijdig schoolverlaten is overbodige bureaucratie opgeruimd en is de samenwerking tussen actoren verbeterd. Er zitten nauwelijks meer kinderen thuis en het aantal voortijdig schoolverlaters is in twee jaar fors gedaald. In de casus overlast gevende multiprobleemgezinen is de samenwerking tussen alle betrokken actoren substantieel verbeterd. Een evaluatie heeft uitgewezen dat de aanpak ook een bijdrage levert aan vermindering van overlast en verbetering van de leefsituatie van de betreffende gezinnen, maar dat de aanpak nog wel verder kan worden geprofessionaliseerd. De actoren in deze drie casussen zijn positief over de resultaten. Wel maakt men zich zorgen over de duurzaamheid van de gerealiseerde resultaten nu er geen sprake meer is van periodieke topontmoetingen om de voortgang te monitoren en knopen door te hakken ten aanzien van knelpunten in de uitvoering.

Eén casus heeft geen aantoonbare resultaten geboekt. In de casus inburgering blijkt dat de gemeente Amsterdam zich geruime tijd heeft beziggehouden met de problemen in de inburgeringketen zonder dat sprake is geweest van een substantiële bijdrage aan de oplossing van die problemen. Veel onderzoeksrapporten volgen elkaar op zonder dat er daadwerkelijk veel voortgang wordt geboekt. De nieuwe aanpak levert eerder meer dan minder bureaucratie op. Doelstellingen met betrekking tot het aantal inburgeringtrajecten zijn niet gehaald.

In de casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is het "4 × R-principe" toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In alle drie de casussen was sprake van het geven van richting in de vorm van overkoepelende doeleinden op hoofdlijnen. Die richting op hoofdlijnen werd gegeven en bewaakt door bestuurlijk topoverleg waarvan de leden regelmatig bij elkaar kwamen om de voortgang te bespreken en knelpunten op te lossen. Ten aanzien van de crisisopvang werd als gemeenschappelijke richting geformuleerd dat crisispatiënten in een patiëntvriendelijke opvang worden opgenomen in plaats van in een politiecel. Bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten werd als gemeenschappelijk doel geformuleerd het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Bij de aanpak van overlastgevende multiprobleemgezinnen ging het om het terugdringen van overlast en het oplossen of op zijn minst beheersbaar

maken van de problematiek in die gezinnen. In de drie casussen is vanuit de bestuurlijke topoverleggen veel ruimte gegeven aan uitvoeringsorganisaties en daar werkende professionals om de *hoe*-vraag in te vullen. Ondanks de grote betrokkenheid op bestuurlijk topniveau waren het primair groepen van samenwerkende middenmanagers en professionals van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties die met rugdekking van hun bazen concrete oplossingsrichtingen ontwikkelden en vervolgens ook in de praktijk brachten. Rekenschap werd afgelegd door harde sturing op het nakomen van afspraken, zowel horizontaal richting de gemeente Amsterdam als verticaal tussen de samenwerkende actoren onderling en niet op basis van kwantitatieve meetpunten.

In de casus inburgering is het principe van "$4 \times$ R" niet toegepast. Er was geen sprake van een heldere gezamenlijk ontwikkelde en gedragen visie. Er was ook geen sprake van ruimte voor de uitvoerders om eigen verantwoordelijkheid te nemen. De gemeente Amsterdam stelde zich naar alle betrokkenen op als een opdrachtgever die tot in detail een pakket van eisen oplegt aan opdrachtnemers.

In de drie casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is netwerkmanagement in combinatie met ketenregie toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In deze casussen is sprake van netwerkmanagement in de vorm van gelijk op samenwerken tussen alle betrokkenen die in verschillende samenstellingen op verschillende hiërarchische niveaus gezamenlijk werken aan de oplossing van het probleem. Toepassing van het principe van ketenregie vormde in alle drie de casussen onderdeel van het overkoepelende principe van netwerkmanagement in die gevallen waarin sprake was van volgtijdelijke activiteiten van de verschillende netwerkpartners die gestroomlijnd konden worden. Een versnipperde wijze van werken werd doorbroken door naar het maatschappelijke probleem in zijn geheel te kijken in plaats van naar afzonderlijke deelproblemen gerelateerd aan organisatiespecifieke doelstellingen.

In de casus inburgering was weliswaar in naam sprake van toepassing van ketenregie, maar in de praktijk bleek hiervan geen sprake vanwege de keuze voor openbare aanbesteding en bilaterale opdrachtgever/opdrachtnemer-relaties tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties. Een keuze die door de geïnterviewde sleutelfiguren als weinig effectief is aangemerkt.

In twee casussen, te weten crisisopvang en multiprobleemgezinnen is het principe van herontwerp van werkprocessen toegepast en door de betrokken actoren als succesvol ervaren. In beide casussen zijn werkprocessen in detail herontworpen waarbij het te realiseren maatschappelijk resultaat centraal werd gesteld. Er is een procesmodel opgesteld met gemeenschappelijke werkprocessen voor de verschillende betrokken organisaties.

De principes samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering en burger aan het roer zijn in geen van de casussen toegepast.

In de drie succescasussen is sprake van een combinatie van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën. In deze casussen ligt het zwaartepunt op toepassing van de interactieve leerstrategie, maar speelt inzet van machtsstrategieën een onmisbare rol bij het op gang brengen en op gang houden van leerprocessen. Dit beeld zien we terug als we kijken naar de toepassing van succesfactoren. Weliswaar worden niet alle succesfactoren in alle situaties toegepast, toch is het overheersende beeld dat alle succesfactoren die vanuit de voorlopige praktijktheorie zijn geformuleerd relevant zijn.

In de drie succescasussen wordt het ontbreken van voldoende aandacht voor borging van de geboekte resultaten door vrijwel alle betrokkenen gezien als een mogelijke faalfactor voor succes op de langere termijn. In de faalcasus inburgering is sprake van een eenzijdige topdownmachtsstrategie die door betrokken sleutelfiguren negatief wordt gewaardeerd. In deze casus is nauwelijks sprake van toepassing van succesfactoren.

In de drie succescasussen was er sprake van een combinatie van macht en psychologie, van sturing van bovenaf en van onderop werken. Er was gelijktijdig of afwisselend aandacht voor inhoud en proces, voor het laten bloeien van duizend bloemen en voor focus op het te bereiken resultaat. Er was sprake van het geleidelijk opbouwen van openheid en vertrouwen uitgaande van een positief mensbeeld en van beperkte inzet van externe adviseurs. Leren in niet optimale en soms onveilige situaties bleek mogelijk doordat leren vrijwel onzichtbaar in de coulissen plaatsvond, terwijl de machtsstrijd op het toneel in meer of mindere mate gewoon doorging. In de drie succescasussen was sprake van een repertoirebenadering en van een werkende weg leren. In de faalcasus inburgering was vanwege de eenzijdige op macht gebaseerde veranderaanpak geen sprake van een gecombineerde benadering.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

Toepassing van het principe "4 × R" heeft in drie casussen bijgedragen aan prestatieverbetering en negatieve effecten van resultaatsturing konden worden voorkomen door een "zachte" vorm van resultaatsturing in combinatie met "harde" sturing op het nakomen van gemaakte afspraken. Toepassing van "netwerkmanagement" en "ketenregie" heeft in drie casussen bijgedragen aan prestatieverbetering. Voor toepassing van "herontwerp van werkprocessen" is dat het geval in twee casussen.

Of "samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" bijdragen aan prestatieverbetering kon op basis van het casusonderzoek niet worden vastgesteld. In de faalcasus was geen sprake van toepassing van de principes van slimmer werken.

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?

Toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht heeft in drie casussen geleid tot succesvolle implementatie van een aantal principes van slimmer werken met de kanttekening dat er nog vragen zijn over de duurzaamheid van de gerealiseerde successen. De gecreëerde leersituaties hebben niet vanzelfsprekend geleid tot een situatie waarin betrokkenen hebben geleerd om zelf te blijven leren. De leerervaring is wellicht te kortstondig geweest om tot een tweede natuur te worden. De inzet van doorzettingsmacht was in de drie succescasussen onmisbaar bij het realiseren van de complexe veranderingsprocessen en heeft ook versnellend gewerkt met betrekking tot het realiseren van successen. De inzet van doorzettingsmacht heeft in de drie succescasussen geleid tot het katalyseren en op gang houden van leerprocessen. Schakelen naar verleiding was nodig om de verbeterprocessen tot een goed einde te brengen.

Een gecombineerde benadering van macht en psychologie of van doorzettingsmacht en verleiding is een geëigende manier gebleken om veranderingen te realiseren rond complexe vraagstukken. Het repertoire aan veranderingsstrategieën en succesfactoren is helder en succesvol, maar voor welk accent of welke mix moet worden gekozen is op basis van de bevindingen uit de casusonderzoeken niet in een beslisboom of contingentieschema te vatten. Beschouwing van de casussen leert dat steeds op een improviserende wijze is geopereerd, daarbij puttend uit een breed spectrum van het veranderrepertoire tijdens de hele looptijd van de verandering.

De drie succescasussen laten zien dat ook bij een grote complexiteit sprake kan zijn van een zekere mate van maakbaarheid als de strategie van verleiding met doorzettingsmacht wordt ingezet. Onderdeel van die strategie is het bewust sturen op interactief leren en het bewust omgaan met toeval en complexiteit waaronder het incasseren en ruimte laten voor spontane emergentie.

Tegelijkertijd is het moeilijk gebleken om impliciete ervaringskennis explicieter te maken. Daar staat tegenover dat een repertoirebenadering in de vorm van het simpelweg toepassen van een breed spectrum aan (in expliciete kennis vastgelegde) succesfactoren in combinatie met het daarmee steeds verder opbouwen van impliciete ervaringskennis succesvol is gebleken bij de aanpak van complexe veranderingsprocessen.

Beantwoording van de vraagstelling

In de drie succescasussen maakte de gemeente Amsterdam gebruik van principes van slimmer werken als "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen". Het belang van de principes "samenwerking in de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" kon in deze studie niet worden aangetoond.

De veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht is een effectieve veranderkundige aanpak gebleken. Een intensievere inzet van leerstrategieën is waarschijnlijk belangrijk voor het realiseren van duurzame en geborgde resultaten.

Beantwoording van de probleemstelling

Het is plausibel om te veronderstellen dat een lokale overheid die de principes van slimmer werken toepast in combinatie met een veranderkundige aanpak van verleiding en doorzettingsmacht erin zal slagen een bijdrage te leveren aan het oplossen of op zijn minst beheersbaar maken van ongetemde maatschappelijke problemen. Een intensievere inzet van interactieve leerstrategieën is nodig om duurzame successen te boeken.

Wetenschappelijke, maatschappelijke en methodologische opbrengst

De wetenschappelijke opbrengst van deze studie is dat zij het nut laat zien van een combinatie van een bestuurskundige met een veranderkundige benadering als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. De maatschappelijke opbrengst van deze studie bestaat uit een bruikbaar concreet handelingsperspectief voor de wijze waarop de lokale overheid ongetemde maatschappelijke problemen kan aanpakken. De methodologische opbrengst van deze studie is dat aangetoond wordt dat het mogelijk is om de methode van casusonderzoek te combineren met reflectief actieonderzoek.

Bijdrage aan actuele debatten

De bevindingen uit deze studie leiden tot een bijdrage aan een aantal actuele debatten. Ten aanzien van het "democratiedebat" valt op dat het principe van netwerkmanagement en de veranderstrategie van verleiding en leren intrinsiek democratische eigenschappen hebben. In die

zin is de slimme lokale overheid waarvoor ik in deze studie pleit ook een democratischer overheid. Ten aanzien van het debat over goed bestuur leert de visie op de slimme gemeente ons dat duurzame resultaten alleen te bereiken zijn wanneer naast resultaatkwaliteit ook voldoende aandacht wordt besteed aan proceskwaliteit en systeemkwaliteit.

De zoektocht in deze studie naar maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen heeft geresulteerd in een gedachtegoed van de slimme overheid dat kansrijk lijkt te zijn als alternatief voor het oude hiërarchische maakbaarheidsdenken van de verzorgingsstaat, het overdreven geloof in de zegeningen van marktwerking en het fatalisme van het postmodernisme.

In deze studie ben ik tot de conclusie gekomen dat een belangrijke verklaring voor het feit dat er in drie casussen, ondanks grote domeinbelangen en het algemene psychologische klimaat waarin behoefte is aan eenvoud, toch sprake kon zijn van leer- en complexiteitsprocessen, gelegen is in het feit dat deze processen zich in de kleedkamers van het politiek-bestuurlijke toneel afspeelden. Het nog meer bewust gebruikmaken van het onderscheid "frontstage" en "backstage" kan een bijdrage leveren aan het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief van de slimme overheid.

In het publieke debat wordt het gebrek aan leiderschap vaak als oorzaak voor het falen van de overheid gezien. Leiderschap komt wat mij betreft in essentie neer op het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief zoals beschreven in deze studie. Gewoon stappen voorwaarts zetten en verantwoordelijkheid nemen in een democratisch gelegitimeerde context. Iedereen kan dit doen op alle niveaus. Mijn stelling is dat in ieder mens een leider schuilt en dat het vooral gaat om het ontketenen van dat persoonlijke leiderschap. Ik zie het dan ook als de taak van bestuurders en topmanagers om dat persoonlijke leiderschap bij de medewerkers te ontketenen.

Aanbevelingen

Mijn aanbevelingen aan iedereen die wil werken aan een beter presterende lokale overheid komen in de kern neer op twee zaken. Pas het nieuwe handelingsperspectief van de slimme overheid gewoon toe en maak meer gebruik van leergemeenschappen.

Persoonlijke reflecties

De vraag die ik mezelf stel is of een goed presterende overheid die werkt conform mijn praktijktheorie nog wel een slimme overheid ge-

noemd moet worden. De term "wijze overheid" is wellicht een betere term om aan te duiden waar het om gaat als we zoeken naar een overheid die beter presteert met betrekking tot het oplossen van ongetemde problemen. Een belangrijke eigenschap om die wijze overheid ook daadwerkelijk te realiseren is optimisme. Optimisme is dan ook een morele plicht voor iedereen die een bijdrage wil leveren aan een beter presterende overheid.

Het begrip "verleiden" kan negatieve associaties oproepen, terwijl dat nadrukkelijk niet de bedoeling is. Verleiden gaat wat mij betreft vooral over het realiseren van inclusieve leerprocessen en het op productieve wijze gebruikmaken van complexiteit. Verleiden gaat vooral om het ontketenen van de intrinsieke motivatie van actoren en het ruimte geven aan positieve energie. Nog eens nadenkend over de associaties die het begrip "verleiding" oproept is het wellicht nog helderder om te spreken van een liefdevolle overheid.

Persoonlijk heb ik ervaren hoe moeilijk het is om de "reflexieve aandacht" erbij te houden in een drukke baan. Gedurende mijn eerste periode als bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam was ik bijna elke week wel enige uren bezig met het afronden van dit promotieonderzoek. Die wekelijkse schrijf- en denkactiviteit leidde regelmatig tot de constatering dat ik even vergeten was om wat ik aan het opschrijven was ook zelf in de praktijk goed toe te passen. Deze ervaring maakte duidelijk hoe makkelijk het is om zelfs na een intensieve periode van persoonlijke reflectie over te gaan tot en verzwolgen te worden door de reflectieloze waan van de dag. Tegelijkertijd hielp de wekelijkse schrijf- en denkactiviteit mij om scherp te blijven om wel te blijven reflecteren in actie.

1 Fascinatie, probleemstelling en vraagstelling

1.1 Inleiding

Eind 1986 studeerde ik af in de politieke wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en begon ik aan een ambtelijke carrière. Ik keek terug op een mooie studietijd, maar had het tegelijkertijd wel een beetje gehad met al die theorie en verheugde mij op de kennismaking met de praktijk. Ik wilde maatschappelijk verschil gaan maken als dienaar van de publieke zaak. Het zou overigens nog de nodige jaren duren voordat ik in een positie kwam om in directere zin een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen.[1] Op 1 augustus 2000 begon ik als gemeentesecretaris van Amsterdam en werd ik ambtelijk verantwoordelijk voor een ontwikkelingsproces dat tot doel had de gemeentelijke organisatie beter te laten presteren. Werkend in de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat was ik voor het eerst in de positie om een directere bijdrage te leveren aan het boeken van maatschappelijke resultaten.

Hoewel ik vanaf het begin van mijn ambtelijke carrière het gevoel ben blijven houden dat de echte werkelijkheid wel erg ver af stond van wat ik tijdens mijn studietijd had geleerd, ben ik altijd blijven reflecteren op mijn handelen. Het centrale thema van die reflectie was steeds de zoektocht naar een beter presterende overheid. Een zoektocht die bestond uit het opdoen van inspiratie uit literatuur en beste praktijken elders, het toepassen van die ideeën in de praktijk, reflecteren op de effecten en daarvan weer leren. De resultaten van die zoektocht schreef ik, samen met anderen, op in een drietal boekjes, dat tezamen een visie op een beter presterende gemeente bevat.[2] Een verzameling aan praktijkinzichten die ik graag aanduid als de "Slimme Gemeente".

Met de jaren ging het reflectiestemmetje in mijn achterhoofd steeds harder praten. Zo ontstond het idee voor het verrichten van een promotieonderzoek. Een onderzoek gericht op het wetenschappelijk toetsen en verdiepen van mijn praktijkinzichten over de slimme gemeente. Na afloop van mijn zevenjarige termijn als gemeentesecretaris mocht ik een jaar aan de slag als kennisambassadeur namens de gemeente Amsterdam. Naast het bevorderen van de samenwerking tussen de gemeente en de twee Amsterdamse universiteiten kon ik in die periode

een goede start maken met mijn promotieonderzoek, onder meer door studenten in te schakelen voor het verrichten van het casusonderzoek. Tevens kon ik mijn ideeën uittesten in de vele (gast)colleges die ik in die periode op de twee universiteiten en elders heb gegeven. Met de resultaten van het in mijn periode als kennisambassadeur verrichte literatuuronderzoek en van de casusonderzoeken kon ik in de periode daarna beginnen aan het afschrijven van mijn promotieonderzoek. Het resultaat van dit promotieonderzoek ligt nu voor u.

In dit hoofdstuk licht ik allereerst de keuze van het onderwerp van deze studie nader toe. Vervolgens ga ik in op de probleemstelling en vraagstelling van het onderzoek.

1.2 Onderwerp van studie en fascinatie

1.2.1 Onderwerp van studie: ongetemde problemen, bestuurskundige en veranderkundige oplossingen

Ongetemde problemen

Het onderwerp van deze studie is de wijze waarop de lokale overheid omgaat met complexe maatschappelijke problemen. In de literatuur wordt wel gesproken van ongetemde problemen (Hoppe 1989, WRR; 2006), ongestructureerde problemen (Simon 1973, Mitroff en Sagati 1973, Hisschemöller 1993), "messy problems" (Ackoff 1974) of "wicked problems" (Churchman 1967, Rittel en Webber 1973). Andere auteurs spreken van "squishy problems" (Strauch 1976), "integrative problems" (Diesing 1962), "synthetic problems" (Braybrooke en Lindblom 1963) en recenter van "taaie vraagstukken in een weerbarstige omgeving" (Vermaak 2009).

Hoewel in de literatuur verschillende definities en categorie-indelingen voorkomen, kunnen ongetemde problemen in de kern worden gedefinieerd als problemen die inhoudelijk complex zijn (cognitieve onzekerheid over aard van en oplossing voor het probleem), waarover verschil van mening bestaat ten aanzien van na te streven normen en waarden (normatieve onzekerheid) en waarbij vele wederzijds afhankelijke actoren betrokken zijn, ieder met eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin niemand de baas is, omdat macht in vergaande mate verspreid is over de verschillende betrokken actoren.

In de literatuur komen meer gedetailleerde indelingen voor zoals bij Hoppe (1989) die een onderscheid maakt tussen gestructureerde problemen (geen cognitieve of normatieve onzekerheid), semigestructureerde problemen met alleen cognitieve onzekerheid, semigestructureerde problemen met alleen normatieve onzekerheid en ongestructureerde problemen met cognitieve en normatieve onzekerheid. Belang-

rijke dimensies die niet altijd apart onderscheiden worden, maar mijns inziens wel zeer relevant zijn als het gaat om ongetemde problemen betreffen de vraag of sprake is van veel of weinig wederzijds afhankelijke actoren en de mate waarin macht verspreid is.

In dit onderzoek ga ik uit van de ruime definitie van ongetemde problemen zoals hiervoor is geformuleerd.[3] Ik maak geen gebruik van een nader gedetailleerd onderscheid in soorten van (semi)ongetemde problemen in de veronderstelling dat een verdere detaillering minder relevant is voor de zoektocht naar manieren waarop de lokale overheid ongetemde problemen op een effectieve manier tegemoet kan treden.

Deze complexe maatschappelijke problemen zijn het gevolg van demografische veranderingen en vijf trends, te weten: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering (Schnabel 2004). Deze ontwikkelingen hebben de omgeving van de overheid veranderd. De overheid staat onder druk van deze maatschappelijke veranderingen die op elkaar inwerken. De omgeving van de overheid is de afgelopen tientallen jaren chaotischer, complexer en heterogener geworden. Doordat de samenleving fundamenteel is veranderd, voldoen oude organisatie- en werkvormen niet meer. Wat vroeger effectief was is dat nu niet meer. De voorgestelde relaties tussen beleidsingrepen, de activiteiten van de betrokken actoren en het beoogde maatschappelijke effect is structureel onbepaald en fundamenteel instabiel (Wagenaar 2005). Er is sprake van een ongekende samenleving (Van Gunsteren en Van Ruyven 1995), in een tijdperk van onbedoelde gevolgen (Ankersmit 1996). In de veranderende samenleving kan de overheid met de oude organisatievormen de huidige maatschappelijke ontwikkelingen niet meer aan. Wanneer de overheid zich onvoldoende aanpast aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden leidt dat tot onvoldoende presteren.

Het gegeven dat de overheid al decennia lijkt te worstelen met vele ongetemde problemen duidt erop dat zij zich onvoldoende heeft aangepast aan haar omgeving.

Deze studie gaat over de vraag hoe de lokale overheid beter kan presteren ten aanzien van het oplossen van ongetemde problemen. Dit betekent dat deze studie niet de ambitie heeft om een allesomvattende handelingstheorie te bieden met betrekking tot het verbeteren van het presteren van de overheid. De studie beperkt zich tot de lokale overheid en tot ongetemde problemen.

Bestuurskundige en veranderkundige oplossingen

In deze studie heb ik gekozen voor een benadering waarbij zowel de bestuurskundige inhoud (hoe ziet een goed presterende lokale overheid eruit?) als de wijze waarop je die realiseert (verandermanagement) centraal staat. Het gaat om twee kanten van dezelfde medaille. Een in de

praktijk goed presterende lokale overheid is immers afhankelijk van een goede bestuurskundige visie in combinatie met een veranderstrategie om die visie ook daadwerkelijk ingevoerd te krijgen.[4] Dit onderzoek gaat dus om een zoektocht naar een combinatie van bestuurskundige en veranderkundige oplossingen voor ongetemde problemen.

1.2.2 Fascinatie met het onderwerp: verwondering, bezorgdheid, geloof, hoop, liefde en nieuwsgierigheid

Weerbarstige maatschappelijke problemen

Mijn fascinatie met het onderwerp begint bij de constatering dat ondanks vele in het verleden geboekte successen de overheid al decennia worstelt met vele weerbarstige maatschappelijke problemen waar ze maar geen oplossing voor lijkt te kunnen vinden.[5] Ik doel dan bijvoorbeeld op problemen met betrekking tot de jeugdzorg, het voortijdig schoolverlaten, de inburgering, multiprobleemgezinnen, langdurige werkeloosheid en verslaafde of jonge veelplegers.

Natuurlijk kan de vraag gesteld worden of dit niet een probleem is van alle tijden. Denk bijvoorbeeld aan de overlastgevende jeugd in de jaren vijftig. Het is vanzelfsprekend zo dat elke periode zijn eigen ongetemde problemen kent. Ongetemde problemen die door voortschrijdende kennis en techniek getemd of, zoals de WRR (2006) dat noemt, gedomesticeerd, worden. Om weer opgevolgd te worden door nieuwe ongetemde problemen. Nieuwe ongetemde problemen die deels door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen worden veroorzaakt. Maar deels ook door stijgende verwachtingen ten aanzien van het oplossend vermogen van de overheid en veranderende opvattingen over wat als een probleem wordt gezien.

Ongetemde problemen zijn van alle tijden en in die zin kan worden gesteld dat overheden in elk tijdsgewricht hebben geworsteld en zullen blijven worstelen met de vraag hoe om te gaan met de complexe problemen van hun tijd. Of het nu gaat om oude problemen in een nieuw jasje, om nieuwe problemen veroorzaakt door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen of om toegenomen verwachtingen ten aanzien van wat burgers van de overheid verwachten. Dit verklaart ook het feit dat vele boeken en artikelen over het functioneren van de overheid al sinds mensenheugenis beginnen met verwijzingen naar de veranderende samenleving die steeds complexer en dynamischer wordt.

Ondanks deze relativering vertrekt deze studie vanuit de veronderstelling dat recente maatschappelijke ontwikkelingen als de demografische veranderingen, individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering de omgeving waarin de hedendaagse overheid moet werken meer fundamenteel hebben veranderd. Als dit gegeven wordt gelegd naast het feit dat de overheid er al

decennia niet voldoende in lijkt te slagen om de ongetemde problemen van deze tijd op te lossen, dan kan de vraag gesteld worden of de overheid zich wat betreft haar organisatie en werkvormen wel voldoende heeft aangepast aan die veranderende omgeving. Daar ligt de kern van mijn fascinatie.

Verwondering en bezorgdheid

Mijn fascinatie voor het onderwerp van deze studie vloeit voort uit een aantal zaken waaronder verwondering en bezorgdheid.

Ten eerste mijn *verwondering* dat dit falen van de overheid al decennia lijkt voort te duren ondanks vele studies, rapporten, commissies en daadwerkelijk genomen overheidsmaatregelen. Na afronding van mijn studie politicologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam ben ik sinds eind 1986 werkzaam in de praktijk van het openbaar bestuur. Vanaf het begin heb ik me verbaasd over de discrepantie tussen de voortdurende discussies over de vraag hoe de overheid beter kan presteren en de neerslag van die discussies in de feitelijke praktijk van het functioneren van de overheid. Discussies die zich afspeelden in de wetenschap, de politiek, de ambtenarij en natuurlijk de media. Veel gedroomde en gewenste resultaten bleven achter bij de vele aanbevelingen en suggesties die zijn gedaan. Denk bijvoorbeeld aan de vele aanbevelingen uit de rapporten over de kwaliteit van het openbaar bestuur van tal van overheidscommissies en adviesorganen die grotendeels niet verder kwamen dan het papier waarop ze geschreven waren (Hovestadt 2007). Voor zover er wel wat met de aanbevelingen gebeurde, nam de feitelijke invoering veel tijd in beslag, liet de kwaliteit van de uitvoering vaak te wensen over en hield het bereikte resultaat niet over.[6]

De WRR (2006) zegt het in zijn rapport *Lerende overheid* als volgt:

> Al met al rijst het beeld op van een overheid die met regelmaat haar eigen functioneren ter discussie stelt en tracht te verbeteren. De verbetervoorstellen volgen elkaar in rap tempo op. Evaluatie van vernieuwingen is beperkt en leidt maar in een beperkt aantal gevallen tot op de problemen toegesneden aanpassingen. Er wordt weinig geleerd van voorgaande analyses, voorstellen en implementaties. De resultaten stemmen niet tevreden of worden zelfs niet afgewacht. (...) Wie het slagveld van veranderingsvoorstellen overziet komt gemakkelijk in de verleiding een strofe uit Bertolt Brechts *Lied von der Unzulänglichkeit menschlichen Strebens* aan te heffen:
>
> *Ja, mach nur einen Plan*
> *Sei nur ein großes Licht!*
> *Und mach dann noch 'nen zweiten Plan*
> *Gehn tun sie beide nicht*

> Wie deze vertwijfeling onderdrukt kan echter wel een zekere lijn vaststellen. Om te beginnen kan gesteld worden dat de overgrote meerderheid van de voorstellen uiteindelijk slechts in zeer afgeslankte vorm wordt ingevoerd.[7]

Kickert (2005) stelt in een studie naar overheidshervormingen van de laatste decennia dat veel van de voorstellen in het programma "Andere Overheid" gelijkenis vertonen met adviezen en voorstellen voor hervorming uit het verleden. Steeds is verkokering het hoofdprobleem. Kickert stelt genuanceerd dat *sommige* van de vroegere hervormingsoperaties niet hebben opgeleverd wat ervan werd verwacht. Sommige hervormingen hebben volgens hem wel degelijk effect gehad, zoals de scheiding tussen beleid en uitvoering. Soms zijn er onbedoelde neveneffecten opgetreden, zoals problemen met de aansturing van de uitvoering en te ver doorgevoerde verzelfstandiging. Tegelijk heeft volgens Kickert de verzelfstandiging tot belangrijke verbeteringen in het management van diensten geleid. Zakelijk bedrijfsmatig management is bij verzelfstandigde diensten in hoge mate doorgevoerd, de efficiency en kwaliteit van de dienstverlening en de klantgerichtheid zijn verhoogd.

Er kan worden gediscussieerd over de mate waarin de adviezen en de vele tientallen rapporten die de afgelopen decennia zijn uitgebracht over hervormingen van de publieke sector zijn ingevoerd en tot succes hebben geleid. Maar het overheersende beeld is toch dat van vele op elkaar gelijkende rapporten die in de praktijk onvoldoende hebben geleid tot een beter presterende overheid.

De vraag die vervolgens opkomt is of de overheid eigenlijk wel onvoldoende presteert. Die vraag is niet zo makkelijk te beantwoorden. Op macroniveau is sprake van meetproblemen (Van de Walle en Bouckaert 2007). Ondanks deze meetproblemen op macroniveau kan een redelijk overtuigende redenering worden opgebouwd die leidt naar een positief beeld over het functioneren van de Nederlandse overheid. Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland, ondanks economische recessies, een ongekende welvaartsgroei doorgemaakt. Nederland doet het in internationaal perspectief relatief goed, zowel in economisch als in sociaal opzicht. De leefsituatie van de Nederlanders is de afgelopen decennia aanzienlijk verbeterd. Dat ligt natuurlijk niet alleen aan de overheid, maar het is plausibel te veronderstellen dat de overheid daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld. De Nederlandse overheidsvoorzieningen zijn internationaal gezien van een hoog niveau. Uit internationale benchmarks blijkt dat de Nederlandse overheid relatief goed scoort (Bekker 2010). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is in zijn rapport *Publieke prestaties in perspectief*" (2007) een stuk gematigder als het concludeert dat Nederland op zijn best een middenmotor is in vergelijking met andere ontwikkelde landen als het gaat over on-

derwijs, zorg en veiligheid. Het SCP berekent de ontwikkeling van de productiviteit van de publieke sector tussen 1995 en 2004 op jaarlijks precies 0,0% in vergelijking met een jaarlijkse productiviteitsstijging in de marktsector van 2,3%.

Over de mate waarin de Nederlandse overheid goed presteert kan kortom verschillend worden gedacht. Maar er is geen reden voor een eenzijdig negatief oordeel. Veel gaat goed. En alle weerbarstige problemen komen op het bordje van de overheid terecht, waardoor al snel enigszins onterecht het beeld ontstaat van een overheid die onvoldoende presteert. Tegelijkertijd worstelt de Nederlandse overheid wel degelijk al decennia met een aantal weerbarstige maatschappelijke problemen die onvoldoende tot een oplossing worden gebracht.

Ongetemde problemen zijn mijns inziens te lang onopgelost gebleven. Ongetemde problemen die zich volgens de WRR (2006) de komende jaren meer en indringender zullen aandienen. Dit vormt de oorzaak van mijn verwondering. Waarom is het zo lastig om ongetemde problemen op te lossen? Het simpelweg wijzen op het feit dat het om complexe problemen gaat vind ik onbevredigend. Ligt het aan de gebrekkige implementatie van op zich goede voorstellen en, zo ja, hoe komt het dat die goede voorstellen niet worden ingevoerd? Of ligt het aan de gebrekkige kwaliteit van de voorstellen die wel worden ingevoerd, maar geen oplossing voor het probleem opleveren of dat probleem zelfs verergeren?

De tweede reden voor mijn fascinatie heeft te maken met mijn *bezorgdheid* over de effecten van het lang voortduren van ongetemde problemen. Ten eerste is de maatschappelijke impact van ongetemde problemen als voortijdig schoolverlaten, tekortschietende jeugdzorg, multiprobleemgezinnen, falende inburgering, langdurige werkeloosheid en veel plegende criminelen zeer groot. Ik vind het niet oplossen van deze problemen moeilijk te accepteren. Daarnaast maak ik mij zorgen over een klimaat dat is ontstaan waarin het functioneren van de overheid vrijwel permanent eenzijdig in een negatief daglicht staat.

Een kritische houding ten opzichte van de overheid is in zekere zin van alle tijden en deels een uiting van het gezonde wantrouwen van burgers en media in een gezonde democratie. Ook het bekende "bureaucrat bashing" lijkt in zekere zin een natuurverschijnsel. Maar de afgelopen decennia is er meer aan de hand. Welhaast sluipenderwijs zijn de discussie en de beeldvorming over de overheid eenzijdig negatief geworden. Opvallend is ook dat politici, bestuurders en (top)ambtenaren daar vaak even hard en ongenuanceerd aan meedoen. Het lijkt er soms op dat de overheid leidt aan een collectief minderwaardigheidscomplex.

Dit negatieve klimaat is reden tot zorg, omdat het, bij lang voortduren, kan leiden tot zichzelf waarmakende voorspellingen. Een voortdurend negatieve beeldvorming over het functioneren van de overheid

kan ertoe leiden dat die beeldvorming feit wordt in lijn met het bekende Thomas Theorema "If men define situations as real they are real in their consequences". Negatieve beeldvorming kan leiden tot afnemend vertrouwen van burgers in de overheid. Dat afnemende vertrouwen kan zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de overheid aantasten. Negatieve beeldvorming kan ook leiden tot gebrek aan zelfvertrouwen van politici, bestuurders en ambtenaren en daarmee tot vermindering van het oplossend vermogen van de overheid. Negatieve beeldvorming ontneemt daarnaast het zicht op de mogelijkheden die er wel zijn om de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd aan te pakken.

Het eenzijdig negatieve discussieklimaat met betrekking tot het functioneren van de overheid kent natuurlijk meerdere oorzaken, zoals te veel belovende politici en de daarmee automatisch gepaard gaande teleurstellingen, steeds hogere eisen stellende burgers (WRR 2006), knelpunten in het politieke systeem (Akkerman 2006, Korsten en De Goede 2006, Dalton 2004) en een medialogica die leidt tot een focus op zaken die fout gaan (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003, 2006, Elchardus 2002, Beek e.a. 2006). Mogelijk is ook nog sprake van een andere oorzaak, door Hirschman "fracasomania" ofwel faalmanie genoemd. Hirschman (1963, 1981) doelt daarbij op het mechanisme waarbij nieuw aantredende politieke en ambtelijke regimes er belang bij hebben om steeds weer in uiterst negatieve bewoordingen radicaal te breken met een verleden van zogenaamd falend overheidsbeleid in combinatie met het in gang zetten van geheel nieuw beleid leidend tot een oneindig heen en weer geslinger van nooit goed afgemaakt beleid, gebrek aan lerend vermogen en ingebakken permanent falen van de overheid.

Bovens en Wille (2008) stellen, met verwijzing naar wat Dalton (2004) de "expectations spiral" noemt, dat als het ooit in ons land tot een structurele daling van het vertrouwen komt, dit vermoedelijk vooral het gevolg zal zijn van de steeds hogere verwachtingen over wat de politiek vermag en van de teleurstellingen die daar onherroepelijk uit voortvloeien.

Een overheid die erin slaagt om ongetemde problemen wel op te lossen leidt dan ook niet automatisch tot een evenwichtigere beeldvorming over het functioneren van de overheid. Daarvoor zullen ook bovengenoemde oorzaken moeten worden aangepakt. De voortwoekerende complexe maatschappelijke problemen vormen echter mede een voedingsbodem voor de eenzijdig negatieve beeldvorming. Een beter presterende overheid kan dus naar mijn mening een bijdrage leveren aan het verbeteren van de beeldvorming over het functioneren van de overheid en daarmee aan het verkleinen van het risico op de genoemde negatieve zichzelf waarmakende voorspellingen.

Daarbij moet direct worden aangetekend dat er wetenschappelijk tot op heden geen bewijs is gevonden voor een directe relatie tussen het presteren van de overheid en het vertrouwen van burgers in de overheid (Van der Walle en Bouckaert 2007, Korsten en De Goede 2006, Bovens en Wille 2008). Toch maak ik mij zorgen over de negatieve beeldvorming die wordt gevoed doordat de overheid er de afgelopen decennia onvoldoende in is geslaagd ongetemde problemen op te lossen.

Los daarvan vormen te lang voortslepende problemen als voortijdig schoolverlaten, jeugd en drugscriminaliteit, langdurige werkeloosheid, overlastgevende jongeren, multiprobleemgezinnen, tekortschietende jeugdzorg, tekortschietende maatschappelijke opvang, falende inburgering en onvoldoende dienstverlening en handhaving voldoende persoonlijke motivatie voor de keuze voor het onderwerp van deze studie.[8]

Geloof, hoop en liefde

Naast verwondering en bezorgdheid zijn ook geloof, hoop en liefde belangrijke drijfveren achter mijn fascinatie voor het onderwerp van deze studie. In mijn zeven jaar als gemeentesecretaris van Amsterdam ben ik met vele anderen bezig geweest met een zoektocht naar een beter presterende gemeente. Gedurende dat werk heb ik samen met vele anderen, met vallen en opstaan, een visie ontwikkeld op de manier waarop een beter presterende gemeente er inhoudelijk uit kan zien. Ik heb me daarbij zeker ook laten inspireren door goede praktijkvoorbeelden van andere gemeenten en inzichten die ik letterlijk meepikte uit een veelheid van literatuur. Achteraf is voor mij moeilijk te achterhalen welke ideeën aan welke bronnen schatplichtig zijn. Simpelweg omdat ik destijds niet als een wetenschapper, maar als een praktijkman aan het werk was. Met al die verschillende ideeën ben ik samen met velen aan de slag gegaan. Ik ben al die ideeën in de praktijk gaan toepassen. En op basis van de ervaringen met het daadwerkelijk toepassen heb ik een visie ontwikkeld op hoe een gemeentelijke overheid beter kan presteren.

Ik vat die visie samen met het begrip "slimme gemeente". Ik spreek ook wel over de slimme overheid, omdat ik het gevoel heb dat de Amsterdamse praktijkervaringen breder toepasbaar zijn. De ontwikkelde visie is in de praktijk breed toegepast en in zekere mate succesvol gebleken. In zekere mate omdat vaak sprake was van vallen en opstaan, van zaken die goed gingen en zaken die minder goed gingen. Verscheidene zaken hebben al aantoonbaar resultaat opgeleverd. Andere zaken zijn beloftevol van start gegaan, maar hebben nog niet de eindstreep bereikt. In vrijwel alle gevallen is sprake geweest van de nodige problemen onderweg, tot de dag van vandaag aan toe. Waar mijns inziens sprake was van succes blijf ik achteraf van mening dat het allemaal wel erg veel tijd heeft gekost. Zo blijf ik met de vraag ach-

ter of successen niet sneller hadden kunnen worden geboekt en met minder problemen onderweg.

De kern van mijn visie wordt goed samengevat met een uitspraak van Tony Blair: "organizing government around problems, instead of problems around government." Of in gewoon Nederlands, het oplossen van het maatschappelijke probleem centraal stellen boven de domeinbelangen van alle bij de oplossing van dat probleem betrokken instituties. Deze visie is verder uitgewerkt in een aantal onderling samenhangende en elkaar versterkende concrete principes van slimmer werken, te weten:

- het doorbreken van institutionele verlamming met behulp van toepassing van het $4 \times$ R-sturingsmodel (Richting, Ruimte, Rekenschap, Resultaten);
- het vlot trekken van vastgelopen werkprocessen door middel van ketenregie en procesherontwerp op basis van logistieke principes;
- van versnipperde naar gedeelde bedrijfsvoering door middel van samenwerking (bijvoorbeeld "shared services") en gedeelde ICT-standaarden;
- de burger als partner in beleid en coproducent in de uitvoering (burger aan het roer).

Parallel aan het ontwikkelen van deze visie op een beter presterende gemeente hebben we in Amsterdam ook gewerkt aan een veranderstrategie gericht op het realiseren van die slimme gemeente. Bij de inhoudelijke kernopgave gaat het om het centraal stellen van het maatschappelijk resultaat boven domeinbelangen en percepties van de verschillende betrokken organisaties die nodig zijn om dat resultaat te bereiken. De kernopgave van het verandermanagement is dan gericht op het doorbreken van gevestigde eigenbelangen en/of daar onderliggende botsende percepties uitmondend in grensoverschrijdende samenwerking in een situatie waarin niemand feitelijk de baas is.

De veranderstrategie die we in Amsterdam hebben ontwikkeld en toegepast omschrijf ik graag als "Verleiding in combinatie met doorzettingsmacht". Verleiding omdat het in de kern gaat om gedragsbeïnvloeding primair gericht op het realiseren van vrijwillige medewerking, omdat de beïnvloedende partij niet de macht heeft om eenzijdig medewerking af te dwingen. Deze strategie van de verleiding is naar mijn mening met een zekere mate van succes toegepast om grensoverschrijdende samenwerking daadwerkelijk van de grond te krijgen. Ik spreek van een zekere mate, omdat niet altijd sprake was van een gladjes verlopend veranderingsproces. Er was soms sprake van strijd en zeker niet alle betrokken actoren voelden zich verleid. Ook is duidelijk gebleken dat verleiding op basis van volledige vrijwilligheid veel tijd en geld kost. Dat doet de vraag rijzen of wel sprake is geweest van de meest optima-

le mix van veranderinterventies. Vandaar dat ook geëxperimenteerd is met minder vrijblijvende vormen van verleiding met behulp van "doorzettingsmacht", teneinde meer tempo te maken in het oplossen van urgente maatschappelijke problemen. Dit roept de vraag op of dit een verstandige keuze is geweest, of het inzetten van doorzettingsmacht wellicht eerder leidt tot verlies aan draagvlak en grotere stroperigheid en traagheid dan doorgaan met verleiding op basis van vrijwilligheid.

Ondanks de vele vragen die nog beantwoord moeten worden en waar ik in deze studie antwoorden op wil proberen te vinden, hebben de resultaten die in Amsterdam geboekt zijn op weg naar een slimme gemeente mijn *geloof* versterkt dat een beter presterende lokale overheid wel degelijk mogelijk is.

De praktijkinzichten over de slimme gemeente die ik heb ontwikkeld zijn intellectueel schatplichtig aan ontelbare niet meer scherp te achterhalen bronnen. In Amsterdam zijn we die ideeën gewoon gaan toepassen. Het is op deze plek belangrijk om te melden dat Amsterdam zeker niet de enige plek is waar de ideeën die ik samenvat onder de noemer "slimme gemeente" zijn toegepast. Vele collega-gemeenten zijn Amsterdam op vele terreinen voorgegaan als het gaat om het toepassen van de principes van slimmer werken. Collega-gemeenten zijn op verschillende onderdelen ook verder in hun ontwikkeling dan de gemeente Amsterdam.[9]

Een meer theoretische en empirische onderbouwing van de visie op de slimme gemeente is wenselijk, al was het alleen maar om van deze praktijkervaringen te leren door ze te spiegelen aan bestaande kennis en door deze praktijkervaringen op meer intersubjectieve wijze te onderzoeken. Met deze studie probeer ik een wetenschappelijke onderbouwing te leveren, door de ontwikkelde praktijkinzichten te spiegelen aan relevante wetenschappelijke theorieën en te toetsen met behulp van casusonderzoek.

Het doel van deze studie is om wetenschappelijke verdieping te vinden voor wat ik intuïtief in de praktijk als min of meer succesvol heb ervaren. De intentie is om op een onbevangen manier scherper in beeld te krijgen wat echt werkt en wat toch niet zo goed werkt als oorspronkelijk werd verondersteld. Dit in de *hoop* daarmee de geloofwaardigheid van mijn veronderstelling dat de slimme gemeente mogelijk is te vergroten en daarmee de kans dat het gedachtegoed van de slimme overheid breder dan nu al het geval is ingang zal vinden. Want ondanks de vele al bestaande goede voorbeelden is het gedachtegoed van de slimme overheid op dit moment niet meer (maar ook niet minder) dan een krachtige onderstroom. Met deze studie hoop ik de ontwikkeling van de visie op een slimme overheid een zetje in de rug te geven. Vooral door met wetenschappelijk onderbouwde concrete handelingsperspectieven te komen. Concrete handelingsperspectieven die de

"praktische kennis" over wat werkt en wat niet werkt zo goed mogelijk expliciet maken, in de overtuiging dat brede toepassing ervan daadwerkelijk zal leiden tot een beter presterende overheid.

Een belangrijke drijfveer voor deze studie is ook de *liefde*, mijn liefde voor de publieke zaak. Voor mij is dat het domein waar ik verschil kan en wil maken. Verschil in de zin van het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de leefsituatie van burgers in de meest brede zin van het woord. Ondanks het feit dat we in een beschaafd en welvarend land leven, hebben we in Nederland nog te maken met een aantal al eerdergenoemde weerbarstige en complexe, ongetemde, maatschappelijke problemen die om een oplossing vragen. Ik hoop met de visie op de slimme gemeente een bijdrage aan de oplossing voor deze urgente maatschappelijke problematiek te leveren.

Nieuwsgierigheid

Een laatste reden om te kiezen voor het onderwerp van deze studie is nieuwsgierigheid. Nieuwsgierigheid naar het antwoord op de vraag hoe je als overheid in het huidige tijdsgewricht van toenemende complexiteit, in het tijdperk van ongetemde problemen in een ongekende samenleving, toch een rol van betekenis kunt blijven spelen in het verbeteren van de leefsituatie van de burgers.

Al tijdens mijn studie politicologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam in de periode 1980-1986 werd ik opgevoed met de gedachte dat het zogenaamde rationele actor model zijn langste tijd wel gehad had, vooral als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen waarbij vele actoren betrokken zijn. Tegelijkertijd lijkt het hiërarchische denken, ondanks veel hervormingspogingen en retoriek, in de praktijk nog steeds zeer dominant. Ik ben daarna vooral in de praktijk op zoek gegaan naar werkbare alternatieve besturingsconcepten. Ik weet dat de gedachtevorming in de politieke en bestuurswetenschappen sindsdien niet heeft stilgestaan. Met een schuin oog heb ik die ontwikkeling gevolgd. Ik ben nieuwsgierig welke nieuwe inzichten er zijn ontwikkeld en hoe die zich verhouden tot mijn praktijkervaringen opgedaan als gemeentesecretaris in Amsterdam.

Vandaar ook de focus van deze studie op het functioneren en presteren van de lokale overheid in een meervoudige omgeving met complexe sturingsrelaties. Dat zijn immers de omgevingen waar chaos lijkt te domineren, waar de samenleving ongekend is en de problemen ongetemd zijn en waar het vraagstuk van de grenzen aan de maakbaarheid bij uitstek aan de orde is.

Een tweede onderwerp dat mijn nieuwsgierigheid al jaren prikkelt is hoe je als overheid omgaat met de spanning tussen de complexiteit van maatschappelijke problemen en de behoefte van de meeste mensen aan eenvoudige oplossingen. Eenvoudige oplossingen die niet wer-

ken, maar wel lijken te appelleren aan fundamentele menselijke behoeften. Hoe ontsnap je daaraan als beleidsmakers?

1.3 Probleemstelling en vraagstelling

1.3.1 De probleemstelling

Mijn keuze van en fascinatie voor het onderwerp van deze studie leidt tot de volgende probleemstelling.

> *Op welke wijze kan de lokale overheid een bijdrage leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen?*

De probleemstelling heeft betrekking op een zoektocht naar een beter presterende overheid met een focus op een beter presterende gemeente. Beter presteren ten aanzien van ongetemde problemen heeft een intrinsieke waarde vanwege de grote maatschappelijke impact van het voortduren van ongetemde problemen. Beter presteren levert ook een positieve bijdrage aan de beeldvorming over de overheid en daarmee hopelijk aan het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Daarmee is niet gezegd dat een beter presterende overheid *de* oplossing biedt voor het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarvoor lijken ook andere maatregelen nodig in de sfeer van management van verwachtingen (politici die minder beloven), het bestrijden van de medialogica, hervormingen van ons democratisch bestel en politiek leiderschap. Deze onderwerpen vormen geen onderdeel van deze studie.

1.3.2 De vraagstelling

De veronderstelling in deze studie is dat de huidige overheid onvoldoende presteert. Een reden hiervoor kan zijn dat niet adequate sturingsmodellen (hiërarchische bureaucratie, “new public management”, marktwerking) in de overheidspraktijk nog steeds overheersen en dat een samenhangende visie op de wijze waarop een overheid beter kan presteren bij het aanpakken van ongetemde problemen nog ontbreekt. Een andere reden kan zijn dat de overheid er tot op heden onvoldoende in is geslaagd om al bestaande elementen van die nieuwe visie op een veranderkundig effectieve manier breed in te voeren. Onder andere omdat het aan expliciete aandacht voor de wijze waarop nieuwe ideeën daadwerkelijk in de praktijk moeten worden gebracht tot nog toe te veel heeft ontbroken.

Het vertrekpunt van deze studie wordt gevormd door een op basis van praktijkervaring ontwikkelde visie op de manier waarop een beter presterende gemeente eruitziet. Die slimme gemeente bestaat uit vier inhoudelijke principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

Doel van deze studie is om een antwoord te vinden op de probleemstelling door het toetsen van de houdbaarheid van deze praktijkvisie van de slimme gemeente. Dit leidt tot de volgende vraagstelling.

> *Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk uit? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen.*
>
> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en toch organisatiegrensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor het oplossen van die ongetemde problemen. Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is.*

Deze vraagstelling betekent een zoektocht naar werkzame bestanddelen bij het interveniëren in ambigue maatschappelijke vraagstukken. Het gaat wat betreft die interventies zowel om inhoudelijke bestuurskundige interventies als om veranderkundige interventies. Voor deze brede vraagstelling is gekozen, omdat het om twee kanten van dezelfde medaille gaat. Met aan de ene kant een bestuurskundige visie hoe die beter presterende overheid er inhoudelijk uitziet en aan de andere kant een veranderkundige visie op de wijze waarop je die samenhangende visie in de praktijk brengt. Want als de essentie van de inhoudelijke visie op de slimme gemeente neerkomt op het centraal stellen van het realiseren van maatschappelijke resultaten, dan volgt daaruit logisch de uitdaging voor de te kiezen strategie van verandermanagement, te weten het realiseren van samenwerking over organisatiegrenzen heen in een situatie waarin geen van de actoren de baas is.

1.3.3 Afbakening van het onderzoek

Deze studie beperkt zich tot de lokale overheid. Daarnaast blijven de meer eenvoudige, gestructureerde, problemen buiten beschouwing.[10] En geredeneerd vanuit de "Good Governance" vierhoek (rechtmatigheid, integriteit, efficiëntie/effectiviteit, democratische legitimiteit) ligt

het accent van deze studie op een efficiëntere en effectievere overheid. In aanvulling op deze afbakening moet wat betreft de reikwijdte van het onderzoek nog het volgende worden opgemerkt.

De vraagstelling van het onderzoek zal worden beantwoord op basis van de Amsterdamse gemeentelijke praktijk van de afgelopen jaren (2000-2007). Dit betekent dat de eventuele bevindingen primair betrekking hebben op een beter presterende gemeente in Nederland. In het slothoofdstuk reflecteer ik op de vraag in hoeverre de bevindingen breder van toepassing zouden kunnen zijn. De theoretische reflectie vanuit relevante bestuurskundige en veranderkundige wetenschappelijke inzichten heeft betrekking op alle aspecten van de praktijkvisie. Vanwege de beperking tot vier casusonderzoeken zal, gezien de reikwijdte van die casussen, de empirische toetsing vooral betrekking hebben op de eerste twee van de bestuurskundige principes van slimmer werken ("4 × R" en "ketenregie/procesherontwerp") en op de gehele veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. Op de gevolgen van deze beperking voor de robuustheid van de beantwoording van de vraagstelling wordt in het slothoofdstuk verder ingegaan.

Deze studie is empirisch van aard, in de zin dat antwoorden worden gezocht op de vraag hoe een lokale overheid ongetemde problemen kan oplossen. De normatieve context waarin dit onderzoek plaatsvindt, is die van een vertegenwoordigende democratische rechtsstaat. De vraagstelling gaat dan ook over hoe een gemeentelijk apparaat beter kan presteren in de context van een systeem van vertegenwoordigende democratie. De visie op de slimme overheid gaat wel uit van het gegeven dat als gevolg van hiervoor genoemde maatschappelijke ontwikkelingen macht in vergaande mate is verspreid met als gevolg dat de verticale rol van de overheid is verzwakt en horizontale verhoudingen zijn gaan overheersen. De visie op de slimme overheid is gebaseerd op de gedachte dat een terugkeer naar meer verticale verhoudingen empirisch niet realistisch is en contraproductief voor het oplossend vermogen van de overheid. Deze normatieve aspecten van de slimme overheid, vooral wat betreft het democratische gehalte ervan, vormen geen onderdeel van het onderzoek, maar worden wel behandeld in het slothoofdstuk.

2 Onderzoeksaanpak en methodologie

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik de probleemstelling en vraagstelling van dit onderzoek gepresenteerd en ben ik ingegaan op de fascinatie die ten grondslag lag aan de keuze voor deze vraagstelling. In dit hoofdstuk ga ik in op de onderzoeksaanpak en de gehanteerde methodologie.

In paragraaf 2.2. leg ik uit hoe ik op zoek ga naar antwoorden op de vraagstelling. In paragraaf 2.3 licht ik de keuze voor de vormgeving van het meervoudig casusonderzoek toe. In paragraaf 2.4. ga ik in op de ontologische en epistemologische uitgangspunten van het onderzoek. Dit leidt tot de keuze van een aantal methodologische uitgangspunten ten aanzien van de wijze waarop het meervoudig casusonderzoek wordt uitgevoerd. Deze beschrijf ik in paragraaf 2.5. In paragraaf 2.6. zoem ik in op de evaluatiecriteria die in het casusonderzoek worden gehanteerd om te bepalen wanneer sprake is van succes. In paragraaf 2.7. doe ik uitspraken over de verwachte theoretische, methodologische en praktische opbrengsten van deze studie.

2.2 De gehanteerde pendelgang van het kennen

Dit onderzoek begint met het formuleren van een eerste antwoord op de vraagstelling. Dit eerste antwoord is gebaseerd op in de praktijk van de gemeente Amsterdam ontwikkelde inzichten met betrekking tot een beter presterende (slimme) gemeente, zowel ten aanzien van de inhoud (de principes van slimmer werken) als ten aanzien van de gekozen veranderstrategie (verleiding met doorzettingsmacht).

In hoofdstuk 1 heb ik toegelicht dat deze praktijkvisie werkende weg tot stand is gekomen. Inzichten opgedaan uit literatuur en beste praktijken zijn in de gemeente Amsterdam toegepast en op basis van praktijkervaringen en nieuwe inzichten steeds weer verder bijgesteld en verfijnd, uiteindelijk uitmondend in een praktijkvisie op de slimme gemeente. Er was wel sprake van een vorm van reflectie in actie, maar niet op de systematische wetenschappelijke wijze waarop Schön doelt als hij spreekt over “the reflective practitioner” (Schön 1983). Het pro-

ces dat tot de praktijkvisie heeft geleid was weliswaar in zekere mate reflexief, maar deze reflectie was niet systematisch, ongestructureerd, improviserend en intuïtief. De praktijkinzichten fungeerden in het kader van het organisatieontwikkelingsproces van de gemeente Amsterdam vooral als richtinggevende visie (de principes van slimmer werken) en onderlegger voor de veranderaanpak (strategie van de verleiding in combinatie met doorzettingsmacht).

De manier waarop de praktijkinzichten tot stand zijn gekomen heeft kenmerken van een "grounded theory" benadering (Strauss en Corbin 1998) met de kanttekening dat geen sprake is geweest van een systematische aanpak, omdat ten tijde van de totstandkoming van de praktijktheorie wetenschappelijke kennisvermeerdering niet het doel was. Van Staveren hanteert de volgende omschrijving.

> Grounded theory is een methode van onderzoek, waarbij bevindingen in de praktijk de richting en de aard van het onderzoek bepalen. De theorie is als het ware gegrond in de praktijk zelf. De onderzoeker die gebruik maakt van deze methode heeft geen vooronderstellingen, reflecteert voortdurend en komt tot een eigen theorie of handelingsrichting. Grounded theory wordt gebruikt wanneer er geen geschikte theorie aanwezig is, of wanneer nog niet precies bekend is wat de kern van het onderzoek is, of als de onderzoeker wil weten wat de dynamiek is van zijn onderwerp van studie, of als een onderwerp erg breed en complex is en vraagt om theoretisch maatwerk. Grounded theory kan gebruikt worden als vooronderzoek om de onderzoeksvraag voor verder onderzoek precies te krijgen (Van Staveren 2007, blz. 48).

De zeven jaar waarin ik als gemeentesecretaris deed aan "improviserend reflecteren in actie" heeft bijgedragen aan het scherper krijgen van de onderzoeksvraag van deze studie. Achteraf kan gesteld worden dat de manier waarop deze visie op de slimme gemeente tot stand is gekomen, kenmerken heeft van reflectie in actie en "grounded theory". Maar een expliciete redenering, een controleerbare logische verantwoording achteraf die kenmerkend is voor een wetenschappelijke benadering, ontbreekt (Kastelein 1990, blz. 20).

De in hoofdstuk 3 gepresenteerde praktijkinzichten vormen dus niet meer dan het startpunt van dit onderzoek. De praktijkvisie bevat de richtinggevende concepten voor het vervolg van het onderzoek. Blumer verwoordt het als volgt.

> A sensitizing concept gives the user a general sense of reference and guidance in approaching empirical instances. Whereas defi-

> nitive concepts provide prescriptions of what to see, sensitizing concepts merely suggest directions along which to look (Blumer 1969, blz. 148).

In dit geval bevat de praktijkvisie niet alleen richtinggevende concepten voor het veldonderzoek, maar ook voor het literatuuronderzoek. De op basis van literatuuronderzoek tot een voorlopige praktijktheorie opgewaardeerde praktijkinzichten blijven in essentie bestaan uit richtinggevende concepten die via casusonderzoek worden doorontwikkeld tot een robuustere praktijktheorie.

Het proces van wetenschappelijke kennisvorming kan gezien worden als een onophoudelijke pendelbeweging van inductie en deductie, tussen empirie en theorie (Kastelein 1990). De "pendelbeweging van het kennen" in deze studie verloopt als volgt. De praktijkinzichten spiegel ik aan wetenschappelijke inzichten uit verschillende relevante wetenschappelijke disciplines. Op basis van deze theoretische reflectie formuleer ik een voorlopige praktijktheorie en daarop gebaseerde onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen beantwoord ik door middel van meervoudig casusonderzoek en dat leidt tot een robuustere onderbouwing van de praktijktheorie. Op basis hiervan beantwoord ik vervolgens de vraagstelling en de probleemstelling.

2.3 De keuze voor en aanpak van het meervoudig casusonderzoek

2.3.1 De keuze voor casusonderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heb ik gekozen voor de kwalitatieve methode van casusonderzoek. Gezien de aard van de vraagstelling ligt deze keuze voor de hand. Ik sluit aan bij Yin die het volgende stelt.

> In general, case studies are the preferred strategy when 'how' or 'why' questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contempory phenomenon within some real-life context (...) the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena (...) the case study allows an investigation to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events (Yin 1994, blz. 1-3).

Dit casusonderzoek is gebaseerd op de definitie van Yin.

> A case study is an empirical study that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result, benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis (Yin 1994, blz. 13).

Juist voor complexe beleidsprocessen in een netwerkcontext is de casestudie een geschikte methode (Yin 1994, Hubers en De Vries 1995). Het aantal factoren of variabelen dat van invloed is op het verloop van het beleidsproces en op de beleidsverandering is enorm. Deze variabelen kunnen niet worden gecontroleerd of geïsoleerd door de onderzoeker. De casestudiemethode biedt de mogelijkheid om complexe processen te bestuderen en daarbij de veelheid van relevante en op elkaar inwerkende factoren in hun samenhang te bezien. De rijkdom van de situatie blijft daarbij behouden. Deze rijkdom is noodzakelijk om ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext te kunnen begrijpen en verklaren, evenals de strategische acties die actoren met het oog op die veranderingen hebben ondernomen. Dergelijk strategisch handelen is meestal gebaseerd op een veelheid aan overwegingen, die weer worden ingegeven door exogene gebeurtenissen, eigen belangen en drijfveren en het (strategisch) gedrag van anderen. Met de casestudiemethode kan de onderzoeker al deze factoren in kaart brengen en in samenhang bezien (Koffijberg 2005, blz. 12-13).

Volgens Yin moet elke casusonderzoeker zijn best doen om zo eerlijk mogelijk te rapporteren. De onderzoeker moet zich ervan bewust zijn dat de bevindingen van casusonderzoek alleen generaliseerbaar zijn naar theoretische proposities (Yin 1994, blz. 10). Een research design moet vijf componenten bevatten (Yin 1994, blz. 26-27):

1 een vraagstelling (zie hoofdstuk 1);
2 proposities (de onderzoeksvragen die worden geformuleerd in hoofdstukken 4 en 5);
3 eenheid van analyse (zie paragraaf 2.3.2.);
4 de logica die de data verbindt met de proposities (zie de hoofdstukken 3, 4 en 5);
5 de criteria aan de hand waarvan de bevindingen worden geïnterpreteerd (zie paragraaf 2.6.).

De laatste twee elementen vergen volgens Yin dat een casus onderzoek vooraf gegaan wordt door een theorie die richting geeft aan het casus-

onderzoek. Dat gebeurt in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Het gebruik van theorie bij casusonderzoek is niet alleen een belangrijke hulp bij het inrichten van het juiste onderzoeksdesign en de dataverzameling, maar is ook het belangrijkste vehikel voor het generaliseren van de resultaten van het onderzoek (Yin 1994, blz. 32). Dit laatste gebeurt in hoofdstuk 7.

2.3.2 De eenheid van analyse en focal actor

De *eenheid van analyse* is die van de bij de betreffende casus betrokken actoren. Dan hebben we het over de bij een casus betrokken organisaties. Binnen de gemeente zijn dat de bestuursdienst, centrale diensten en stadsdelen. Daarbij kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen de ambtelijke kant en de politiek-bestuurlijke kant (College van B en W, stadsdeelbesturen, gemeenteraad, deelraden). Buiten de gemeente gaat het om de partners waarmee in de betreffende casus is samengewerkt, zoals politie, openbaar ministerie, jeugdzorg, woningbouwcorporaties, en zorginstellingen. Natuurlijk zijn deze organisaties geen homogene eenheden. Documentenonderzoek en interviews van sleutelpersonen per organisatie betekent per definitie een vereenvoudiging van de onderzoekswerkelijkheid. Het interviewen van sleutelpersonen garandeert niet dat die personen de mening van hun eigen organisatie vertegenwoordigen.

De focus van het onderzoek is gericht op interactieprocessen tussen organisaties zoals ze vertegenwoordigd werden door de sleutelpersonen in kwestie. Eventuele effecten op de interactieprocessen binnen de deelnemende organisaties vormen niet de focus van het onderzoek. Bij het bestuderen van interactieprocessen gaat het om de vraag over wiens strategie het gaat. Uiteraard zijn in de onderzochte casussen de strategieën van alle betrokken actoren relevant. De “focal actor” in dit onderzoek is de centrale gemeentelijke overheid. De vraagstelling heeft betrekking op de vraag wat de centrale gemeentelijke overheid van de gemeente Amsterdam heeft gedaan of nagelaten waardoor uiteindelijk de oplossing van een (maatschappelijk) probleem een stuk verder is gebracht. De keuze voor een “focal actor” impliceert dat vooral, maar niet uitsluitend, de acties van deze actor aandacht krijgen. In het onderzoek is uiteraard ruim aandacht voor de acties van andere actoren, maar deze worden vooral geanalyseerd vanuit de vraag hoe die acties zijn benut of gepareerd door de “focal actor”.

2.3.3 De keuze voor de casussen

Ik heb gekozen voor meervoudig casusonderzoek, omdat daarmee de kans op generaliseerbaarheid van bevindingen wordt vergroot. Het gaat

dan om analytische generalisatie waarbij een ontwikkelde theorie gebruikt wordt als referentiekader voor de empirische resultaten van het casusonderzoek. Als twee of meer casussen dezelfde theorie ondersteunen, dan versterkt dat de claim van repliceerbaarheid. De onderzoeksresultaten zijn krachtiger wanneer meerdere casussen dezelfde theorie ondersteunen en tegelijkertijd een rivaliserende theorie ontkrachten (Yin 1994, blz. 31).

Om generaliseerbaarheid van de bevindingen mogelijk te maken heb ik gekozen voor meerdere casussen, zodat de meeste onderzoeksvragen konden worden getoetst aan meerdere praktijksituaties. De selectie van de casussen heb ik gebaseerd op de verwachting, dat met het totaal aan geselecteerde casussen een redelijke mate van spreiding en dekkingsgraad is gerealiseerd ten aanzien van de te beantwoorden onderzoeksvragen.[11]

Ik heb ook gekozen voor casussen waarvan mijn verwachting is dat er op zijn minst op hoofdlijnen sprake is van succesvolle toepassing van principes van slimmer werken en de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht. Een vergelijking met casussen waarin sprake is van mislukkingen zou uiteraard een nog scherper inzicht kunnen bieden in de werkzame bestanddelen van beter presteren. Deels heb ik dit ondervangen doordat in de meeste casussen ook sprake is van minder goed verlopen procesmomenten. Ook ben ik op zoek gegaan naar mogelijke rivaliserende verklaringen voor eventuele successen en heb ik de mogelijkheid opengehouden dat de geselecteerde casussen helemaal niet zo'n groot succes zijn als op voorhand door mij werd verondersteld.[12]

2.3.4 De wijze van dataverzameling

In het casusonderzoek is voor de dataverzameling gebruikgemaakt van:
- bureaustudie: documentanalyse van rapporten, publicaties en notities;
- interviews met sleutelpersonen;
- een evaluatief groepsgesprek per casus met alle geïnterviewde sleutelpersonen: naar aanleiding van de eerste bevindingen uit het casusonderzoek;[13]
- intervisie en reflectiebijeenkomsten gedurende het hele casusonderzoek van de onderzoekers om onderling ervaringen uit te wisselen uit de verschillende casussen.

Het risico van sociaal wenselijke antwoorden vanwege het feit dat ik als onderzoeker zelf actor was is deels ondervangen door het feit dat ik geen gemeentesecretaris meer was tijdens het onderzoek en door studenten in te schakelen voor het verrichten van de casusonderzoeken.

De interviews die voor het casusonderzoek zijn gehouden zijn bedoeld om er achter te komen hoe de betrokken actoren die casus zelf hebben beleefd; hoe zij tegen de casus aankijken, wat hun percepties zijn en waarom ze zo gehandeld hebben als ze hebben gehandeld. Het basisschema dat ten grondslag heeft gelegen aan de wijze van interviewen is gebaseerd op een interviewmethode die Grin e.a. (1997) hebben ontwikkeld op basis van inzichten van Schön.

Volgens Schön (1983) komt het handelen van een actor voort uit een creatief proces van "reflectie tijdens handelen", waarin een op elkaar passende probleemdefinitie en oplossing worden gedefinieerd, vanuit achterliggende normatieve en empirische achtergrondinzichten (waardesystemen en wereldbeelden) en voorkeuren. De actor construeert een samenhang tussen noties in vier verschillende lagen, die samen de handelingstheorie van de actor vormen, te weten:

1 oordelen over oplossingen;
2 probleemdefinities;
3 empirische en normatieve achtergrondtheorieën;
4 uiteindelijke voorkeuren over identiteiten en verhoudingen.

Voor het goed reconstrueren van handelingstheorieën is bijvoorbeeld gevraagd naar de opvattingen per laag (Grin e.a. 1997, blz. 65-77) met vragen als:

– welke voordelen en nadelen heeft de volgende oplossing in uw ogen?
– wat is volgens u het probleem/de uitdaging hier?
– wat zijn de belangrijkste waarden waaraan de oplossing moet voldoen?
– wat is de missie, wat is de identiteit van uw organisatie?

Anderzijds zijn waaromvragen gesteld bij de antwoorden op vragen naar een bepaalde laag, om zicht te krijgen op die elementen die in de laag dieper aanwezig zijn. Wie vraagt waarom een speler iets een voordeel vindt krijgt een antwoord waaruit een dimensie van de probleemdefinitie van die actor blijkt. Wie vraagt naar het waarom van een probleemdefinitie krijgt zicht op de empirische en normatieve achtergrondinzichten die daarachter schuilgaan, enzovoorts. Door beide typen vragen te stellen wordt een vollediger beeld gekregen. Waaromvragen leveren ook een correctie wanneer de rechtstreekse vragen bijvoorbeeld deels sociaal wenselijke antwoorden hebben opgeleverd (Grin en Van Staveren 2007, blz. 189).

Tevens is gebruikgemaakt van een interviewtechniek waarbij je als onderzoeker iemand op zijn praatstoel krijgt over een aantal topics (Kvale 1996). Het gaat er dan niet om dat mensen een precies antwoord geven op een vraag, maar dat zij gaan vertellen. Dat vertellen

kan worden uitgelokt door bijvoorbeeld het stellen van vragen en het maken van opmerkingen. Als de onderzoeker het gesprek optekent en het weer teruggeeft aan de geïnterviewde, gaat het niet alleen om verificatie, maar juist ook om nog meer verhaal uit te lokken. In tweede instantie voegen mensen vaak essentiële zaken toe. Op deze manier is het gesprek ook op een reflexiever niveau gebracht. Zo kon dieper leren bij individuen worden ontlokt in een tweede ronde van verhalen optekenen en tegelijkertijd ook een rijkere bewijsvoering boven tafel worden gekregen in het kader van de toetsing van de theorie (Schmid e.a. 2006). Dit laatste is vooral gebeurd tijdens de collectieve terugkoppelbijeenkomsten (zie hierna).

Grin en Van Staveren geven een mooie omschrijving van het reconstructieproces dat in de casusonderzoeken van deze studie herkenbaar is.

> Het maken van een chronologie, door de onderzoeker in samenspraak met de betrokken projectleider(s), gaat gepaard met emoties, verschillen in herinneringen, verschillen in beelden en verschillen in duiding van wat belangrijk is en vastgelegd moet worden en wat minder belangrijk is. Reacties van collega's op elkaars reconstructies gaven aanleiding tot discussie. In de gesprekken kwamen verschillende relevante 'feiten' op tafel. Over de 'feitelijke' gebeurtenissen werden verschillende verhalen verteld, verschillende meningen en interpretaties gegeven. Wij hebben steeds opnieuw gesprekken gevoerd met de projectleiders, bevindingen teruggekoppeld en in leersessies ingebracht en besproken. Het uiteindelijke resultaat is een coproductie en een wederzijds leerproces. Het was een proces van deconstrueren en reconstrueren. In dat proces hebben we gaandeweg gekwalificeerd wat karakteristiek of minder karakteristiek is, wat relevant en wat minder relevant is, en wat overeenkomsten en wat verschillen zijn (Grin en Van Staveren 2007, blz. 95).

2.3.5 De wijze van rapporteren over het casusonderzoek

De rapportage over het casusonderzoek vindt op de volgende wijze plaats:

1 Beschrijving van de problematiek, de aanleiding en de uitgangssituatie.
2 Chronologische beschrijving van het procesverloop inclusief korte toelichtingen op relevante rapporten, bijeenkomsten, vergaderingen geïllustreerd met citaten van betrokken actoren en de gerealiseerde resultaten.

3 Thematische beschrijving van aangetroffen principes van slimmer werken en van de gehanteerde veranderstrategie.
4 Beschrijving van de (verschillende) belevingen van de betrokken actoren (opvattingen over toegepaste principes van slimmer werken, succes- en faalfactoren van de gehanteerde veranderstrategie en oordelen over de mate van succes).

Antwoord op de onderzoeksvragen per casus.

2.3.6 Criteria voor een kwalitatief research design

Yin (1994, blz. 32-38) onderscheidt vier criteria waaraan een goed research design moet voldoen, te weten: constructieve validiteit, interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid. Hierna geef ik aan op welke wijze in dit onderzoek invulling is gegeven aan deze criteria.

De *constructieve validiteit* heeft betrekking op het vaststellen van correcte operationele metingen voor de concepten die bestudeerd worden. Hoe weet je zeker dat je meet wat je wilt meten? Deze eis is in het bijzonder problematisch bij casusonderzoek in verband met de veronderstelde hoge mate van subjectiviteit van de manier waarop data worden verzameld. Manieren om dit probleem zoveel als mogelijk te voorkomen zijn het gebruiken van meerdere bronnen van bewijsmateriaal (bronnentriangulatie), het vaststellen van een keten van bewijs en het laten beoordelen van de conceptrapportage door sleutelinformanten. Zoals ik hiervoor heb aangegeven is in dit casusonderzoek gebruikgemaakt van documentenanalyse, interviews en participerende observatie met terugwerkende kracht (doordat de onderzoeker zelf deel uitmaakte van de casussen). Waar mogelijk zijn opvattingen van geïnterviewden over de mate van succes geconfronteerd met "objectief" behaalde resultaten. De keten van bewijs is transparant gemaakt doordat in de rapportage van de bevindingen de volgorde is aangehouden waarin de casus zich daadwerkelijk heeft voltrokken. De conceptcasusrapportages zijn voor commentaar voorgelegd aan de betrokken respondenten individueel en in collectieve terugkoppelbijeenkomsten. Ook het werken met niet bij de casus betrokken studenten bij het verrichten van dossieronderzoek en het afnemen van interviews draagt bij aan de constructieve validiteit van het casusonderzoek.

De *interne validiteit* heeft betrekking op het vaststellen van causale relaties. Bij casusonderzoek wil de onderzoeker gevolgtrekkingen maken in de zin dat een bepaalde gebeurtenis veroorzaakt werd door een eerdere gebeurtenis, gebaseerd op interviews en onderzoek van documenten. Maar de vraag is hoe kan worden vastgesteld of een gevolgtrekking terecht is en of alle rivaliserende verklaringen en mogelijkheden mee zijn gewogen. Anders dan bij het experiment zijn exogene

ontwikkelingen in het geval van de casestudie niet te controleren. De causaliteitsvraag laat zich in het geval van de casestudie veel moeilijker beantwoorden. De casestudie moet het veeleer hebben van plausibiliteit, van het aannemelijk maken van verbanden, van oorzaak en gevolg (Koffijberg 2005, blz. 14).

Via "patroon matching", "explanation building" en "time series analysis" kan de interne validiteit van het onderzoek zo groot mogelijk worden gemaakt (Yin 1994, blz. 35). De rode draad hierbij is zorgvuldige aandacht voor alternatieve interpretaties. In dit onderzoek is primair gebruikgemaakt van "patroon matching". Empirisch vastgestelde gedragspatronen zijn vergeleken met theoretisch voorspelde gedragspatronen. Van "explanation building" is geen sprake, omdat de verschillende casussen tegelijkertijd worden onderzocht. Van "time series analysis" is ook geen sprake.

De *externe validiteit* heeft betrekking op de mate waarin de onderzoeksbevindingen generaliseerbaar zijn. Daarbij geldt in het geval van casusonderzoek dat alleen gestreefd wordt naar analytische generaliseerbaarheid, in tegenstelling tot de statistische generaliseerbaarheid in geval van "survey's", omdat het onmogelijk is om een casus of verzameling van casussen te selecteren die voldoende representatief zijn in relatie tot de te beantwoorden generieke onderzoeksvraag. Analytische generaliseerbaarheid is echter geen automatisme. Een theorie moet getest worden in meerdere casussen. Als in meerdere casussen sprake is van vergelijkbare bevindingen, dan is sprake van replicatielogica. Vandaar dat in dit onderzoek door mij gekozen is voor het verrichten van meerdere casusonderzoeken. Er is daarmee sprake van meervoudig vergelijkend casusonderzoek. Wanneer het mogelijk is om aan te tonen dat een bepaalde theorie toepasbaar is op verschillende praktijksituaties neemt de replicatielogica en daarmee de generaliseerbaarheid van de bevindingen toe.

De analyse van de casussen gebeurt uitdrukkelijk vanuit een theoretisch kader waarin de inzichten uit jaren praktijkervaring en van inzichten uit verschillende wetenschapsgebieden naar complexe beleids- en samenwerkingsprocessen zijn verwerkt. Dat is het veld waarnaar analytisch gegeneraliseerd wordt. De bevindingen uit de casusonderzoeken worden in hoofdstuk 7 naar dit theoretische kader teruggekoppeld.

Betrouwbaarheid heeft betrekking op het laten zien dat de studie kan worden herhaald met dezelfde uitkomsten als resultaat. De betrouwbaarheid kan worden bevorderd door het zo transparant mogelijk maken van de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Onder andere door het aanleggen van een onderzoeksdossier. In dit onderzoek is het basismateriaal dat ten grondslag heeft gelegen aan het casusonderzoek bewaard in een dossier dat voor anderen beschikbaar is.

Betrouwbaarheid heeft ook betrekking op de kwaliteit van het bronnenonderzoek en de gehouden interviews. Het gaat dan zowel om het zoveel mogelijk voorkomen van bevooroordeeld selecteren en interpreteren en suggestief vragen stellen enerzijds als het met verstand van zaken selecteren, interpreteren en doorvragen anderzijds. De inzet van niet bij de casussen direct betrokken studenten als onderzoekers draagt bij aan het voorkomen van vertekening door te grote betrokkenheid van mijzelf bij de casussen. Deze studenten zijn niet blanco als onderzoeker het veld in gestuurd. Zij hebben onderzoek verricht in het kader van een bachelors module "de slimme overheid" of een masters module "organisatieverandering". In het kader van die modules zijn ze ingewijd in wetenschappelijke inzichten en getraind in het houden van interviews en maken van rapportages. De regie op het onderzoek was in handen van mijzelf als ervaringsdeskundige en hoofdonderzoeker. Beschrijvingen en bevindingen van de studenten zijn door mij gecheckt op eventuele omissies.

2.4 Ontologische en epistemologische uitgangspunten[14]

De definitie van wat werkelijkheid is (ontologie) bepaalt hoe er naar de werkelijkheid wordt gekeken (epistemologie). De manier van kijken is bepalend voor de manier waarop je onderzoek doet (methodologie).

Wat betreft de ontologie zijn er qua uitgangspunten twee uitersten. In het ene uiterste kan de onderzoeker ervan uitgaan dat de wereld buiten hem zelf een werkelijke wereld is, die bestaat uit werkelijke vaste en tastbare structuren. In het andere uiterste gaat de onderzoeker ervan uit dat de wereld buiten hem bestaat uit namen, concepten en labels die hij zelf geeft en waarmee hij de wereld structureert. Het gaat hier over de keuze tussen realisme versus nominalisme. Wat betreft de epistemologie kan de onderzoeker ervan uitgaan dat de wereld bestaat uit regelmatigheden en causale verbanden of dat de wereld alleen vanuit individuen te begrijpen is. Het gaat hier om de keuze tussen positivisme versus antipositivisme. Wat betreft de methodologie kan de onderzoeker ervan uitgaan dat individueel gedrag en individuele gebeurtenissen vanuit wetmatigheden zijn af te leiden of dat kennis ontstaat vanuit praktijkbevindingen gebaseerd op betekenissen die individuen aan de situatie geven. Het gaat hier om de keuze tussen deductie en inductie (Burrel en Morgan 1979).

Dit onderzoek gaat uit van een wereld die, afhankelijk van de situatie en de individuen, betekenis krijgt. Deze betekenis staat niet vast. Over de betekenis kunnen mensen met elkaar onderhandelen. Het onderzoek is primair nominalistisch, antipositivistisch en inductief. Tegelijkertijd gaat het onderzoek ook uit van wetmatigheden en causale ver-

banden die zich in iedere situatie voordoen, maar steeds andere betekenissen krijgen. Dit onderzoek neemt wat betreft de genoemde keuzes dus geen uiterste positie in. De keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt zijn terug te voeren op een werkelijkheidsopvatting die sociaal constructionisme wordt genoemd (Van Staveren 2007, blz. 134). Omdat de kern van het sociaal constructionisme is dat wat werkelijkheid genoemd wordt afhangt van hoe die werkelijkheid gezien wordt, vallen ontologie en epistemologie samen. Sociaal constructionisme gaat ervan uit dat er niet één objectieve feitelijke werkelijkheid is. Wat de werkelijkheid is hangt af van de kennis en ervaring die verinnerlijkt is en waarmee de werkelijkheid wordt waargenomen. Wat als waar onderkend wordt hangt af van de betekenis die wordt gegeven aan ervaringen. Zowel in de theorie als de praktijk is in deze opvatting de betekenis van de werkelijkheid niet eenduidig. Het sociaal constructionisme benadrukt het sociaal construeren van betekenissen. Dat betekent het met elkaar vaststellen van wat waar is in het hier en nu. Het sociaal constructionisme is een stroming binnen de kentheorie die een meervoudige werkelijkheid als uitgangspunt heeft (Van Staveren 2007, blz. 135).

Het methodologische vertrekpunt voor deze studie is met andere woorden een subjectieve en interpretatieve benadering van organiseren, veranderen en leren. Vanuit dit perspectief wordt de sociale wereld gezien als een wereld van mensen die met elkaar praten, werken, interacteren, experimenteren, exploreren en betekenis geven aan de werkelijkheid waarin we leven en werken (Boonstra en De Caluwé 2006, blz. 19).

2.5 Methodologische uitgangspunten en keuzes[15]

Als de werkelijkheid meervoudig is en ideeën en feiten worden geconstrueerd, dan betekent dit dat de onderzoeker zelf deel is van de constructie. Hij is geen subjectieve buitenstaander maar óók subject. Hij maakt zelf deel uit van de sociale interactie die hij onderzoekt. In dit onderzoek is het zelfs zo dat ik zelf een van de actoren was in de sociale interacties die worden onderzocht. Dat vraagt om een onderzoeksmethodologie die daar rekening mee houdt. In deze paragraaf ga ik daarom in op een aantal methodologische uitgangspunten en keuzes die ik gemaakt heb bij de nadere vormgeving van het meervoudig casusonderzoek. Aan de orde komen de uitgangspunten "procesgericht onderzoek", "reflectief handelingsonderzoek", "onbevangen waarnemen" en "waarderend onderzoeken".

2.5.1 Procesgericht onderzoek

Scharpf (1997, 2000) maakt een onderscheid tussen probleemgericht en interactiegericht onderzoek. Probleemgericht onderzoek is primair gericht op de inhoud, op de aard en oorzaken van maatschappelijke problemen waarop het beleid een antwoord moet geven, op mogelijke beleidsalternatieven, op de potentiële effectiviteit daarvan en op de feitelijke effecten van beleid. Het heeft daarmee het karakter van beleidsanalyse. Interactie- of procesgericht beleidsonderzoek is meer gericht op de interacties tussen beleidsactoren en op de omstandigheden die bepalen of en hoe deze actoren de beleidsalternatieven die door het probleemgerichte onderzoek zijn geïdentificeerd en aanbevolen daadwerkelijk omarmen en uitvoeren. In dit onderzoek gaat de aandacht primair uit naar de interacties tussen actoren gericht op het oplossen van een maatschappelijk probleem. Dat betekent dat de aandacht niet primair inhoudelijk is, maar zich richt op het proces, op de acties die de actoren hebben ondernomen om een bepaald probleem op te lossen. Deze acties hebben zowel betrekking op de inhoudelijke kant van een beter presterende lokale overheid als op de veranderkundige kant. De invalshoek is derhalve bestuurskundig en veranderkundig. Beide interdisciplinaire wetenschapsgebieden die schatplichtig zijn aan vele vakgebieden zoals politicologie, organisatiesociologie, (sociale) psychologie en (politieke) economie.

Procesgerichte studies ontkomen er niet aan om ook aandacht te schenken aan inhoudelijke vraagstukken. De inhoudelijke problematiek is immers het materiële object van de interacties die in het beleidsproces plaatsvinden. Interactiegericht onderzoek zonder aandacht voor de inhoud is al snel leeg en nietszeggend. Daarom wordt in de casestudies uitleg gegeven over wat er inhoudelijk aan de hand is. Maar uiteindelijk wordt geprobeerd om achter de inhoudelijke vraagstukken de procesdimensie in beeld te krijgen.

2.5.2 Reflectief handelingsonderzoek

Het casusonderzoek is primair gericht op het toetsen van hypothesen ten aanzien van de vraag hoe een slimme overheid er inhoudelijk uitziet en hoe je die slimme overheid in de praktijk gerealiseerd krijgt. Het gaat om onderzoek naar concrete handelingsperspectieven ten aanzien van het succesvol oplossen van complexe maatschappelijke problemen. In het casusonderzoek kijk ik terug naar de wijze waarop betrokken actoren in sociale interactie aan gemeenschappelijke probleemoplossing werken als toets op de voorlopige praktijktheorie.

In die zin is sprake van reflectief handelingsonderzoek door Boonstra als volgt gedefinieerd.

> Reflective action research is directed in action, reflection, and the generation of knowledge. It is a question of understanding ambiguous problems, initiating processes of interaction, and searching jointly for alternative behaviours so that the problems can be managed. And the point of it all is to generate knowledge and develop theory on the processes on renewal and learning (Boonstra 2004, blz. 18).

De nadruk in dit onderzoek ligt op het terugkijken op al plaatsgevonden sociale interactie gericht op probleemoplossing als toets op een geformuleerde praktijktheorie. Maar wel nadrukkelijk met de bedoeling dat de bij de betreffende casus betrokken actoren leren van de uitkomsten. Immers, bevindingen beginnen pas echt te bestaan als anderen er iets mee doen, er beter van worden.

Alhoewel dit onderzoek ook gericht is op het realiseren van leereffecten, is dit onderzoek minder een ontwikkelingsonderzoek (Van Staveren 2007, blz. 139-141) in de meest strikte zin van het woord. Het casusonderzoek is immers niet primair gericht op het oplossen van een actueel maatschappelijk probleem. Het is primair gericht op het toetsen van een praktijktheorie. Aan de andere kant heeft het casusonderzoek wel kenmerken van ontwikkelingsonderzoek, omdat het ook gericht is op het – eenmalig – realiseren van leereffecten bij de betrokken actoren. Ik vervulde hierbij drie rollen: voormalig actor, onderzoeker en facilitator van het leerproces.

Er is in dit onderzoek geen sprake van een pure vorm van continue interactie tussen onderzoek en actie in de vorm van "action research" (Glaser en Strauss 1967, Dick 1999, Bekman 2006). Ten eerste reflecteer ik zelf als het ware slechts eenmalig als betrokken actor op mijn eigen acties, door mijn praktijkinzichten te spiegelen aan wetenschappelijke inzichten en een intersubjectieve toets door middel van casusonderzoek. De andere actoren zijn – individueel tijdens de interviews en collectief tijdens de terugkoppeling van de onderzoeksbevindingen – betrokken bij de reflectie op hun eigen handelen en dat van de andere actoren. Het casusonderzoek zelf is grotendeels verricht door de student-onderzoekers. In die zin is er geen sprake van een hoogfrequente interactie met de onderzochten. Vandaar dat er geen sprake is van met het sociaal constructionisme verwante onderzoeksmethodes als "Vierde generatie evaluatie onderzoek" (Guba en Lincoln 1989, Van Staveren 2007) en "Learning Histories" (Roth en Kleiner 1996, Orr 1996) al zijn wel elementen uit deze methodieken toegepast. Zo zijn in dit onderzoek uitkomsten van documentanalyse en interviews teruggekoppeld aan betrokken actoren met het oog op het realiseren van leereffecten, is bij de verslaglegging gebruikgemaakt van het principe van meerstemmigheid en is door terugkoppeling van de casusbeschrij-

vingen naar de actoren getracht een gemeenschappelijk beeld van de geschiedenis van de casus te creëren.

2.5.3 Onbevangen waarnemen

Dit onderzoek draagt elementen van de methode van onbevangen waarnemen in zich (Erlandsson, Harris, Skipper en Allen 1993, Guba en Lincoln 1989). Onbevangen waarnemen is een methode van onderzoek waarin de onderzoeker zo open mogelijk kijkt. Het is een methode die gericht is op het onderzoeken en in beeld brengen van sociale activiteit vanuit het standpunt van de betrokken actoren. Het benadrukt dat begrip over sociale activiteit alleen maar kan worden verkregen door ooggetuigen of "being there". Onbevangen waarnemen wordt veel ingezet als er nog geen leidende theorie is en als vooronderzoek om de onderzoeksvraag te definiëren en termen te verkrijgen waarmee het onderzoek handen en voeten krijgt (Van Staveren 2007). Van die benadering is in dit onderzoek geen sprake. Er is wel degelijk een praktijktheorie die leidend is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In dit onderzoek heb ik door de inzet van student-onderzoekers wel geprobeerd om een zo onbevangen mogelijk inzicht te krijgen in de manier waarop de bij de casussen betrokken actoren zelf tegen hun sociale interactie aankijken.

2.5.4 Waarderend onderzoeken

Dit onderzoek heeft ook elementen van waarderend onderzoek in zich (Cooperrider, Whitney en Stravros 2003, Cooperrider en Srivasta 2003). Waarderend onderzoeken is een methode waarbij op zoek wordt gegaan naar energie voor verandering en waarin op zoek wordt gegaan naar positieve kanten van de situatie en naar voorbeelden waarin het wel goed gaat. Door zo te kijken komen mensen met andere definities van het vraagstuk die veel meer op spannende vraagstukken lijken dan op problemen. Dit in tegenstelling tot een benadering waarin wordt uitgegaan van "probleem denken", van negatieve ervaringen. Negatieve ervaringen die alleen maar benadrukken wat negatief is, die weer negatieve gevoelens oproepen die eenzijdig bepalen in welke richting gezocht wordt naar oplossingen. Het is niet eenvoudig om mensen die gefixeerd zijn op wat er mis is, op een ander manier naar hun samenwerking te laten kijken. Maar door op zoek te gaan naar mogelijkheden wordt energie vrijgemaakt en dat vergroot betrokkenheid, vertrouwen en commitment.

De benadering van dit onderzoek staat in het teken van een zeker optimisme dat een slimme overheid mogelijk is. Er is op zoek gegaan naar wetenschappelijke bevestiging van succesvolle praktijken. Inter-

views en terugkoppelgesprekken zijn op een waarderende manier ingevuld. Tegelijkertijd is ook gespeurd naar eventuele ervaren blokkades voor slimmer werken en naar mislukkingen.

2.5.5 Recapitulatie: een eclectische methodologie voor casusonderzoek

Procesgericht onderzoek, reflectief handelingsonderzoek, onbevangen waarnemen en waarderend onderzoeken vormen de belangrijkste methodologische inspiratiebronnen om in deze studie te komen tot een methodologie van meervoudig casusonderzoek waarmee de vraagstelling over de slimme overheid onderzocht kan worden. Samengevat geven de volgende uitgangspunten richting aan het casusonderzoek:

1 Meervoudig kijken: het onderkennen van meerdere zienswijzen en invalshoeken die tegelijkertijd geldig kunnen zijn en het onderkennen van verschil. Zoeken naar verschil als bron voor vernieuwing. Dit uitgangspunt bouwt voort op meervoudig kijken en sluit aan bij waarderend onderzoeken en bij een lerende houding die in reflexief handelingsonderzoek onderzoek centraal staat. Verschillen in verwachtingen, zienswijzen, opvattingen en expertise worden gebruikt om tot ideeën voor vernieuwing te komen. Er is sprake van een interactieve aanpak. De onderzoeker en onderzochten spelen een actieve rol in het onderzoeksproces en maken allen deel uit van wat wordt onderzocht. De betrokkenen leren zelf van het onderzoek. Het onderzoek geeft aanleiding tot het verwerven van theoretische kennis, ervaringskennis en het ontsluiten van impliciete kennis.
2 Aandacht voor onbevangen waarnemen: onbevangen wil zeggen dat niets bewust is uitgesloten als bron voor dataverzameling. Er wordt gebruikgemaakt van beschrijvingen van waarnemingen waarin aandacht is voor details. De onderzoekers maken samen met de onderzochten selecties uit de waarnemingen die relevant zijn voor de onderzoeksvragen. Inzichten die ontstaan tijdens het onderzoeksproces worden meegenomen in het vervolg van het onderzoek.
3 Focus op mogelijkheden: problemen rondom samenwerken worden omgewerkt tot een vraagstuk waarbij een probleem slechts als aanleiding gebruikt wordt om een breder thema te onderzoeken. Zo komen nieuwe oplossingsrichtingen voor het vraagstuk in beeld. Het gaat om een vorm van waarderend verkennen waarbij op zoek wordt gegaan naar de energie voor verandering, naar de positieve kant van de situatie en naar voorbeelden waarin het goed gaat.
4 Explorerend, verklarend en prescriptief: het casusonderzoek is niet alleen beschrijvend, maar ook analyserend en verklarend. Het casusonderzoek wordt immers gebruikt om de theorie van de slimme lokale overheid te toetsen. Het casusonderzoek is ook explorerend in die zin dat door de wijze van onderzoeken de mogelijkheid voor

het aantreffen van verfijningen en alternatieve verklaringen wordt opengehouden. De uitkomst van het casusonderzoek kan een aangepaste theorie zijn. De studie als geheel is tevens prescriptief, omdat in het concluderende slothoofdstuk op basis van de bevindingen aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot een beter presterende lokale overheid.

2.6 Criteria voor beter presteren[16]

De vraagstelling is gericht op een zoektocht naar een beter presterende, slimme lokale overheid. Hoe ziet die er inhoudelijk uit en hoe krijg je die in de praktijk gerealiseerd? Dit veronderstelt een heldere set van evaluatiecriteria ten aanzien van de vraag wat beter presteren precies is. Dat brengt mij bij de vraag wanneer sprake is van beter presteren. Verschillende criteria zijn beschikbaar.

De eerste is doelbereiking. Dit criterium is vooral bruikbaar op het operationele niveau wanneer sprake is van heldere doelen. Echter, in beleidsprocessen zijn doelen niet altijd gegeven, ze worden gezocht. Kickert e.a. omschrijven dit als volgt.

> Goals and aspirations are put forward in this communication process, during which objectives are mutually adapted. It therefore makes no sense to use ex ante formulated goals or policies of one of the participants, even a governmental organisation, as a yardstick. Effectiveness and efficiency used as a sole criteria for successful network management may degenerate into instrumentalism (...) Goals, interests and perceptions of others are considered complications of the process of goal attainment or problem solving. In fact such an approach is exemplary of the classical hierarchical governing style. The normative objections to instrumentalism are evident: network management becomes manipulation in the negative sense (Kickert e.a. 1997, blz. 172).

Daarnaast zijn oordelen over succesvolle doelbereiking niet eenduidig en een kwestie van subjectieve perspectieven en tijd. Er kan verschil van mening over bestaan tussen actoren en in verschillende tijdsperiodes. Gewaakt moet worden voor de "val van wijsheid achteraf". De subjectief gepercipieerde onvermijdelijkheid van gebeurtenissen is een expost reconstructie. Percepties van succes (en falen) zijn uiteindelijk een sociaal construct. Bovens en 't Hart formuleren dit als volgt.

> Each of these acts of judgment is essentially contestable; and each is subject to, or plays a part in, a political process of com-

> peting interpretations of ambiquous events (...) None of these assertions can be established authoritatively by dispassionate, objective analysis. All of them require an assessment against a certain set of norms and values, and all of them are dependent upon the way in which the facts of the situation are represented (Bovens en 't Hart 2005, blz. 11 en 14).

Een tweede mogelijk criterium is "ex-post tevredenheid", ofwel de mate waarin de actoren tevreden zijn over het interactieproces en de resultaten van dat proces. Dit criterium geeft in ieder geval een verfijnder beeld van de kwaliteit van interactie dan het simpele recht toe recht aan criterium van doelbereiking. Dit ex-post tevredenheidscriterium is echter ook niet zonder problemen. Ten eerste is er het risico van ex-post rationaliseren en sociale druk. Hoe zeker kan men zijn dat actoren hun ware gevoelens uiten over interacties en hun uitkomsten in plaats van het simpel redden van hun gezicht? Dit risico is te ondervangen door grondig onderzoek ten aanzien van het proces, de uitkomsten en de mate waarin de resultaten overeenkomen met de verschillende doelen en belangen van de verschillende actoren. Lastiger is het probleem van het aggregeren van oordelen. Wat te doen als er verschil van mening is over de kwaliteit van het proces en de uitkomsten? En hoe moeten de verschillende oordelen van de verschillende actoren worden gewogen? Nog lastiger is het probleem wiens oordelen worden meegenomen en wiens oordelen niet, vooral wanneer sprake is van externe kosten die vanuit het beleidsnetwerk worden afgeschoven op andere partijen.

Een derde set aan criteria zijn de zogenaamde procescriteria. Als aan bepaalde procescriteria is voldaan mag verondersteld worden dat het resultaat goed is. Het gaat dan om criteria als openheid (de mate waarin alle relevante actoren zijn betrokken), democratische legitimiteit (zijn democratisch gekozen organen betrokken, of beter nog: zijn uitkomsten officieel afgezegend door democratisch gekozen organen). Het probleem met procescriteria is weer dat zorgvuldige processen niet automatisch leiden tot goede resultaten. Kickert e.a. concluderen uiteindelijk het volgende.

> As an evaluation criterion for outcomes of procesess in networks, we should suggest a combination of the ex post satisficing or win-win criteria and process criteria (the most important being openness). In this way effectiveness in multi-actor terms is coupled with legitimacy and access to the policy arena, ensuring that as many interests as possible are considered. It may be an important task for public actors to make sure that the policy arena remains open and that actors whose interests are at stake are involved (Kickert e.a. 1997, blz. 174).

Ik ben het maar gedeeltelijk eens met deze conclusie, omdat doelbereiking als criterium ontbreekt, terwijl het goed mogelijk is dat zorgvuldige processen waarbij alle actoren redelijk tevreden zijn over proces en uitkomsten kunnen leiden tot slechte resultaten in de ogen van bepaalde actoren. Het kan voorkomen dat de meerderheid van de actoren zich zeer comfortabel voelt bij een situatie waarin van probleemoplossing geen sprake is. Ik ben dan ook van mening dat doelbereiking wel degelijk als criterium van succes moet worden meegenomen. De vraag rijst dan natuurlijk wiens doel? Het ligt voor de hand om hiervoor het criterium van democratische legitimiteit een rol te laten spelen. De doelen zoals gesteld door het democratisch gekozen orgaan verdienen mijns inziens een voorkeurspositie boven de doelen van andere actoren. Tegelijkertijd leidt het meewegen van de andere criteria ertoe dat voorkomen wordt dat dit democratische gekozen orgaan zijn doelen bereikt op manipulatieve wijze. Door in het onderzoek gebruik te maken van een combinatie van ex-post tevredenheid, procescriteria en doelbereiking (van meerdere actoren) probeer ik een evenwichtig beeld te schetsen en kan elke lezer zijn eigen conclusies trekken. In dit onderzoek worden alle drie de criteria gebruikt en krijgen de doeleinden van het college van B en W de voorkeurspositie als het gaat om het criterium van doelbereiking.

Kickert en anderen voegen daar – wat betreft het management van netwerken en daar binnen plaats vindende interacties – nog een voor dit onderzoek relevant criterium aan toe.

> Based on the idea that networks are often characterized by cooperation problems caused by the lack of a dominant decision centre, network management is considered a success if it promotes cooperation between actors and prevents, bypasses or removes the blockage to that cooperation (Kickert e.a. 1997, blz. 175).

De vraag die hier dan nog beantwoord moet worden is uiteraard wie de actor is die dat netwerkmanagement voor zijn rekening neemt. In beginsel kunnen alle actoren die verantwoordelijkheid op zich nemen. Maar de overheid heeft hier wel een speciale positie als partij die verondersteld wordt boven de andere partijen te staan.

In dit onderzoek is de overheid de "focal actor". Dit betekent dat het netwerkmanagement zoals dat vanuit de gemeentelijke overheid heeft plaatsgevonden het ijkpunt voor evaluatie is. Wat overigens in normatieve zin niet wil zeggen dat, wanneer de overheid deze rol onvoldoende op zich neemt, dat voor andere partijen een goede reden zou zijn om ook maar niets te doen. Het verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van de samenwerking tussen actoren is in beginsel een verantwoordelijkheid voor alle actoren. Als alle partijen naar elkaar blij-

ven kijken is dat wat mij betreft alle partijen aan te rekenen. Tegelijkertijd is de overheid mijns inziens wel de meest voor de hand liggende actor om dit netwerkmanagement op zich te nemen, mede vanwege het criterium van democratische legitimiteit. Omdat deze studie een zoektocht is naar een slimmere lokale overheid, met de overheid als "focal actor", staat de rol van de gemeente als netwerkmanager centraal in dit onderzoek.

Of er sprake is van succes is uiteindelijk een subjectieve zaak, maar toch wel vast te stellen door een combinatie van inhoudelijke en procescriteria als ijkpunt te nemen en te erkennen dat ook hier verschil van mening over kan blijven bestaan. Volledige overeenstemming tussen alle betrokkenen betekent niet per definitie dat sprake is van succes, omdat dit ook te maken kan hebben met tevredenheid over non-interventie, terwijl geen problemen worden opgelost. Over behaalde resultaten kan men verschil van mening hebben, zowel of het resultaat echt bereikt is en of dit een relevant resultaat is. Uiteindelijk maak ik in deze studie als onderzoeker een keuze op basis van transparante ijkpunten en laat ik eventuele alternatieve beoordelingen door andere actoren zien, zodat de lezer zijn eigen conclusies kan trekken.

2.7 De verwachte opbrengsten van het onderzoek

De verwachte wetenschappelijke opbrengst van deze studie bestaat uit een diepgaand en samenhangend inzicht hoe een slimme gemeente er in de praktijk uitziet en hoe je die slimme lokale overheid in de praktijk kunt realiseren, voortvloeiend uit een intensieve confrontatie tussen bestaande theoretische inzichten en een persoonlijk beleefde handelingspraktijk. Het hieruit voortvloeiende inzicht kan mogelijk ook een antwoord bieden op de vraag waarom, ondanks vele pogingen daartoe, de meeste overheidshervormingen niet het gewenste resultaat van een beter presterende overheid opleveren.

De verwachte maatschappelijke opbrengst van deze studie bestaat uit een concreet en praktisch toepasbaar inhoudelijk en veranderkundig handelingsperspectief voor de wijze waarop de lokale overheid ongetemde maatschappelijke problemen kan aanpakken.

De verwachte methodologische opbrengst van deze studie bestaat uit inzichten over de mogelijke meerwaarde van een combinatie van casusonderzoek met reflectief handelingsonderzoek en elementen van onbevangen waarnemen en waarderend verkennen door een onderzoeker die zelf intensief betrokken was bij de onderzochte casussen.

3 De praktijkvisie op de slimme gemeente

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik de keuze voor het onderwerp, de probleemstelling en de vraagstelling van dit onderzoek toegelicht. In essentie gaat het om een zoektocht naar de manier waarop een gemeente die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk/bestuurskundig uitziet en veranderkundig ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 2 ben ik ingegaan op de door mij gehanteerde onderzoeksaanpak en methodologie. Vanuit praktijkinzichten die door mij bij elkaar zijn gebracht in een praktijkvisie vindt theoretische reflectie plaats op basis van relevante wetenschappelijke inzichten. Op basis van die theoretische reflectie scherp ik de praktijkvisie aan tot een voorlopige praktijktheorie en vertaal ik de vraagstelling in concreet toetsbare onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling beantwoord ik vervolgens via meervoudig casusonderzoek.

De start van de beantwoording van de probleemstelling bestaat uit de inzichten die ik als gemeentesecretaris van Amsterdam heb ontwikkeld op basis van zeven jaar werken aan een slimmere gemeente. In dit hoofdstuk wordt die praktijkvisie samengevat.[17] Zeven jaar zoeken, tasten en uitproberen hebben geleid tot een praktijkvisie die mede is geïnspireerd op inzichten uit literatuur, vele gesprekken met collega's en wetenschappers en praktijkvoorbeelden elders.[18] Een praktijkvisie waarvan ik beweer dat die in zekere mate met succes is toegepast.

In paragraaf 3.2 sta ik stil bij de probleemanalyse die ten grondslag heeft gelegen aan de praktijkvisie op de slimme gemeente. In paragraaf 3.3. ga ik in op de inhoudelijke visie op de slimme gemeente die uitmondt in vier principes van slimmer werken. In paragraaf 3.4. licht ik de veranderkundige aanpak van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht toe. In paragraaf 3.5. sluit ik af met een eerste voorlopige uitwerking van de vraagstelling naar onderzoeksvragen.

3.2 Probleemanalyse

3.2.1 Totstandkoming van de probleemanalyse

Een belangrijk onderdeel van de zoektocht naar een slimme gemeente was het scherp krijgen van wat nu eigenlijk precies het probleem was van het (veronderstelde) tekortschieten van de lokale overheid. In de praktijk van het organisatieontwikkelingsproces is tegelijkertijd gewerkt aan het steeds scherper krijgen van de probleemanalyse en het bedenken en toepassen van oplossingen. Ook de probleemanalyse zoals ik die hierna toelicht is de uitkomst van een proces van zoeken, tasten en uitproberen.

De context waarin de probleemanalyse ontwikkeld is, is in hoofdstuk 1 al beschreven. Als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen is de omgeving waarin de overheid functioneert complexer en dynamischer geworden. Oude organisatie- en werkvormen voldoen niet langer om de complexe problemen op te lossen. Maar wat is die oude werkwijze precies en waarom voldoet die niet langer?

Concrete disfunctionele praktijksituaties vormden een belangrijke input voor de probleemanalyse. De gemeente Amsterdam had in 2000 bijvoorbeeld tientallen verschillende huisstijlen, geen centrale inkoop waardoor miljoenenbesparingen werden misgelopen, geen arbeidsmarktimago, een op veel onderdelen tekortschietende bedrijfsvoering, een zeer bureaucratische planning- en controlcyclus en een hoog ziekteverzuim. Het principe van integraal management was vergaand doorgevoerd in de gemeente Amsterdam en van een gemeentebrede visie en kaderstelling op bedrijfsvoeringgebied was maar zeer beperkt sprake. Daardoor was sprake van zo'n twintig verschillende financiële pakketten, 150 persoonsregistraties en veertig vastgoedregistraties. De diversiteit aan middelenfuncties leidde tot veel versnippering, kwetsbare decentrale kwaliteit en relatief hoge overheadkosten. De grote diversiteit aan basisregistraties en het ontbreken van een standaard ICT-infrastructuur leidden tot hoge kosten en maakten samenwerken tussen de verschillende organisatieonderdelen en primaire processen vaak onmogelijk of op zijn minst zeer kostbaar.

Ook de dienstverlening liet veel te wensen over. De baliedienstverlening was prima. Burgers waren over het algemeen tevreden over directe contacten met Amsterdamse ambtenaren. Maar het vinden van de juiste balieambtenaar was een groot probleem. Burgers werden vaak van het kastje naar de muur gestuurd en van goede telefonische en digitale dienstverlening was al helemaal geen sprake. De gemeente Amsterdam kende vele tientallen zo niet honderden telefoonnummers en de meeste diensten en stadsdelen beschikten nog niet over een website. Voor zover sprake was van een website, was die van matige kwali-

teit en bevatte die alleen informatie. Digitale klachten, meldingen en transacties waren niet mogelijk. Illustratief voorbeeld is het verhaal van de burger die melding wilde maken van illegaal gedumpt afval. Hij belde daarvoor naar de Milieudienst. Die gaf aan dat het om een verantwoordelijkheid van het stadsdeel ging. Op de vraag van de burger of de ambtenaar de melding dan even kon doorgeven aan de collega gemeentelijke dienst werd negatief gereageerd. De burger moest zelf maar naar het stadsdeel bellen. Het juiste telefoonnummer kon de ambtenaar ook niet geven. Andere voorbeelden zijn het verhaal van het verlaten winkelwagentje in de openbare ruimte waar niemand zich verantwoordelijk voor voelde of het verhaal van de tegenstrijdige handhavingseisen waarmee ondernemers te maken kregen. Daarmee kwam ook het onderwerp van de versnipperde handhaving in beeld. Moesten deuren van de nooduitgangen van discotheek Odeon nu naar buiten of naar binnen opengaan? En wat te doen met de eis tot het aanbrengen van extra nooduitgangen wat volgens de dienst Monumentenzorg verboden was? Wat te denken van de afzuigeenheid die een restauranthouder op last van de Milieudienst moest aanbrengen op het dak. Na klachten over geluidsoverlast van de buurman bleek die installatie in strijd met het bestemmingsplan van het stadsdeel, omdat de maximale bouwhoogte was overschreden.

In de sectoren bouw- en woningtoezicht, horeca, milieu- en brandveiligheid werd gebruikgemaakt van acht verschillende systemen met achttien verschillende gegevensverzamelingen. Door de gefragmenteerde informatievoorziening en de vaak dubbele invoer van gegevens was de kwaliteit van gegevens niet voldoende. Door de verschillende basisregistraties waren gegevens niet op elkaar afgestemd en was geen uitwisseling mogelijk tussen basisregistraties van vastgoed, persoonsgegevens, bedrijven, onderwijsnummers, erfpacht, gemeentelijke eigendommen, vergunningen en huurverhoudingen. Fraude was zo lastig op te sporen, wat de gemeente miljoenen kostte aan gederfde inkomsten en te veel betaalde uitkeringen en leidde tot veel illegaal wonen in een situatie van woningentekort.

Naast de tekortkomingen in de interne organisatie was er ook sprake van tekortkomingen in de primaire processen die moeten leiden tot het boeken van maatschappelijke resultaten. Doorgeschoten regels en gebrek aan samenwerking met woningbouwcorporaties leidden tot het inzakken van de woningbouwproductie. Een overdaad aan bureaucratie en gebrek aan samenwerking tussen de gemeentelijke sociale dienst, de gemeentelijke dienst Maatwerk, de gemeentelijke NV Werk en het Centrum voor Werk en Inkomen leidden ertoe dat de gemeentelijke ambtenaren nauwelijks tijd overhielden om te doen waar ze voor waren: doelmatig uitkeringen verstrekken voor mensen die er recht op hebben, fraude bestrijden en mensen aan het werk helpen. Allerlei

basisgegevens moesten door burgers en bedrijven steeds opnieuw aan verschillende (gemeentelijke en niet gemeentelijke) overheidsorganisaties worden verstrekt met als gevolg vele en veelal vervuilde bestanden. Met als gevolg dat mensen die overleden waren aanslagen onroerend goed belasting kregen, de politie gewelddadige invallen deed bij onschuldige gezinnen en criminelen vaak de dans ontsprongen.

In de relatie tussen rijksoverheid en gemeente was, bijvoorbeeld met betrekking tot het beleidsterrein Werk en Inkomen en met betrekking tot het grotestedenbeleid, sprake van vele verkokerde specifieke doeluitkeringen die een belemmering vormden voor het zoeken naar integrale oplossingen op uitvoeringsniveau, omdat het geld alleen aan de verkokerde doelstellingen van de specifieke uitkering mocht worden uitgegeven. Gebrek aan samenwerking en soms openlijke ruzie tussen de drie Amsterdamse GGZ-instellingen, de GGD en de politie leidden ertoe dat psychiatrische patiënten die een gevaar zijn voor zichzelf of hun omgeving ten onrechte in een politiecel belandden en veel te lang moesten wachten op een regulier bed. Het langs elkaar heen werken van politie, justitie, gemeente en zorginstellingen leidde ertoe dat vele honderden jongeren en verslaafde veelplegers zich stelselmatig schuldig maakten aan strafbare feiten of overlast. De verslaafde, psychiatrische, dakloze veelpleger werd van het kastje naar de muur gestuurd. De Jellinekkliniek wilde deze cliënten alleen van de verslaving afhelpen als ze psychiatrisch gezond waren. De GGZ-instellingen wilden deze patiënten alleen helpen als ze eerst van hun verslaving waren afgeholpen. Het Leger des Heils wilde de daklozen alleen opvangen als hun verslaving en psychische stoornis voldoende onder controle waren gebracht. En als betrokkene wegens het plegen van strafbare feiten in de gevangenis belandde, weigerde de gevangenisdirecteur om behandeling toe te staan, omdat de gevangenis geen behandelinstelling is. Wanneer veelplegers ontslagen werden uit de gevangenis kwamen zij vaak in zodanige omstandigheden terug in de samenleving (schulden, geen woning, geen zorg) dat ze bijna direct weer in crimineel gedrag vervielen. Een gebrek aan samenwerking tussen gemeentelijke instellingen, schoolbesturen, jeugdzorginstellingen, justitie, politie en rechterlijke macht leidde tot hoog schoolverzuim en duizenden voortijdig schoolverlaters. Een vijfjarig meisje met een zware spierziekte moest een jaar wachten op een elektrische rolstoel. Als ze hem eindelijk krijgt is ze er uitgegroeid. De kosten voor het verstrekken van gewone handgedreven rolstoelen waren vanwege de kosten van indicatiestelling hoger dan de kosten van de rolstoel zelf. Cliënten werden in het kader van dezelfde Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) meerdere malen gekeurd voor dezelfde handicap. Mensen zonder benen of met een chronische ziekte moesten periodiek herkeurd worden om vast te stellen of ze nog

wel recht hebben op de WVG-voorzieningen. Alsof benen weer kunnen aangroeien of ongeneeslijke ziektes kunnen verdwijnen.

Het feit dat elk stadsdeel de vrijheid had om naar eigen inzicht de openbare ruimte te ontwerpen en materialen te kiezen, leidde voor de stad als geheel tot een grote diversiteit in inrichting en beheer, met hoge kosten en vaak tekortschietende kwaliteit als gevolg. Regelmatig ging nieuw aangelegde bestrating of nieuw straatmeubilair vanwege gebruik van ondeugdelijk materiaal kort na de aanleg al weer kapot. De kosten voor de afvalverzameling en reiniging waren relatief hoog en de kwaliteit relatief laag, omdat elk stadsdeel zijn eigen afvalinzamelings- en reinigingsdienst had, diensten die niet met elkaar samenwerkten. De vele projecten in de openbare ruimte leidden door ontbreken van goede gezamenlijke programmering en coördinatie tussen gemeentelijke organisaties, elektriciteitsbedrijven en kabel- en telefoniebedrijven tot het in korte tijd steeds weer opnieuw opbreken van de straat.

Deze en vele andere praktijkverhalen gaven aan dat er inderdaad sprake was van onvoldoende presteren van de gemeente Amsterdam en leverden een bijdrage aan het scherp krijgen van de probleemanalyse. Duidelijk werd dat het hoofdprobleem was dat niet het te bereiken maatschappelijk resultaat centraal stond, maar dat de domeinbelangen van de verschillende overheidsinstellingen domineerden. In het verlengde hiervan zijn uiteindelijk vier hoofdoorzaken van onvoldoende presteren geïdentificeerd, te weten:

1 institutionele verlamming;
2 vastgelopen werkprocessen;
3 versnipperde en ondermaatse bedrijfsvoering;
4 onvoldoende zelfwerkzaamheid van burgers.

Deze vier hoofdoorzaken licht ik in de volgende paragraaf nader toe.

3.2.2 De vier hoofdoorzaken van onvoldoende presteren

1 Institutionele verlamming

Institutionele verlamming ontstaat vooral in de verticale relaties tussen verschillende bestuurslagen en organisaties. Ik onderscheid drie vormen van institutionele verlamming.

1 ONDUIDELIJKE VERANTWOORDELIJKHEDEN

Een van de meest ingrijpende veranderingen voor het openbaar bestuur is het proces van horizontalisering. De overheid staat vaak niet meer boven partijen, maar ernaast, als slechts een van de spelers in een groot netwerk van actoren betrokken op een bepaald onderwerp. Tegelijkertijd blijft de overheid ook verantwoordelijk voor handhaving van regels en wetten. Het lijkt erop dat het proces van horizontalisering de be-

hoefte aan en noodzaak van de overheid als opperste drager van gezag en monopolist van geweld al te zeer in de weg is gaan staan. De burgers zien vaak een terugtrekkende overheid, terwijl zij een stellige en van zichzelf overtuigde overheid verwachten (Schnabel 2002, blz. 88). Dit probleem hangt nauw samen met de paradoxale verwachtingen die burgers van de overheid hebben: zij moet tegelijkertijd terugtreden én optreden, ruimte geven én handhaven. Mensen willen niet te veel last hebben van de overheid, maar wanneer dingen fout gaan moet de overheid er zijn en dan had de calamiteit voorkomen moeten worden.

De overheid is nu eens regelaar, dan weer regisseur, dan weer onderhandelaar of bemiddelaar, toezichthouder, inspecteur of dienstverlener. Door de vele rollen waarin de overheid optreedt en door het ontbreken van heldere kaders, is het vaak niet duidelijk welk onderdeel van de overheid waarvoor verantwoordelijk is. Het gevolg is dat iedereen een beetje verantwoordelijk is en dus in de praktijk vaak niemand. Iedereen kan de verantwoordelijkheid afschuiven naar een andere partner in het netwerk. Dit maakt de overheid ineffectief. Peper spreekt over 'de vergruizing van de overheid'(Peper 2002, blz. 37). De overheid heeft nagelaten helder te maken welke overheidsorganisatie waarop aanspreekbaar is. Hierdoor is een discrepantie ontstaan tussen wat overheidsorganisaties daadwerkelijk kunnen en wat hen wordt aangerekend.

Het gebrek aan éénduidige kaders wreekt zich ook als er richting moet worden gegeven aan maatschappelijke ontwikkelingen en aan beleidsprocessen. In veel gevallen komt de overheid niet verder dan schipperen of onderhandelen. De politiek gaat vaak niet over de hoofdlijnen en doelen maar over instrumenten. Een effectief beleid heeft echter een duidelijke richting en overtuigende doelstellingen nodig (RMO 2002, blz. 40).

2 VOORAF ONNODIG TOETSEN EN ACHTERAF ONNODIG GEDETAILLEERD AFREKENEN

Veel beleidsambtenaren op ministeries en in stadhuizen zijn bezig met het vooraf toetsen en achteraf afrekenen van het werk dat door uitvoeringsorganisaties en professionals wordt uitgevoerd. De mensen die het uitvoerende werk moeten doen worden zo door onnodige bureaucratie van hun werk afgehouden. Het uitgangspunt van de toetsende beleidsambtenaar is: "Ik weet beter dan u hoe u uw werk moet uitvoeren en ik vertrouw er niet op dat u uw werk precies zo uitvoert zoals ik heb voorgeschreven." Beleidsambtenaren schrijven uitvoerende professionals tot in detail voor *hoe* ze het geld moeten uitgeven. Ze gaan op hun stoel zitten, bieden geen ruimte voor eigen invulling op maat en vergeten afspraken te maken over welke resultaten er eigenlijk bereikt moeten worden. Dat leidt tot lange en kostbare besluitvormings- en toetsingsprocedures, tot veel beleid, weinig uitvoering en weinig zicht op bereikte resultaten.

De "toetsbureaucratie" begint met kwalitatieve beleidskaders vol met voorschriften *hoe* bepaalde doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Op basis van die beleidskaders moeten de uitvoerders aan de slag op grond van een uitvoeringsplan. Dat uitvoeringsplan dient, voordat geld ter beschikking wordt gesteld, door legers toetsbureaucraten te worden getoetst aan die vage beleidskaders. In feite doen die beleidstoetsers het werk van de uitvoerders nog eens dunnetjes over. Dit leidt later vaak tot oeverloze discussie over de vraag of de afspraken zijn nagekomen. Dit is het gevolg van een overheid die alles wil dichtregelen, wat heeft geleid tot een enorm bouwwerk van georganiseerd wantrouwen opgetrokken uit codes, beroepsregels en andere gedetailleerde voorschriften, protocollen, convenanten en contracten.

Onderdeel van dit bouwwerk van georganiseerd wantrouwen zijn de vele monitorings- en verantwoordingsinstrumenten die verticale verantwoording eisen tot op detailniveau (RMO 2002, blz.37). Maatschappelijke instellingen richten zich dus bijna uitsluitend op het afleggen van gedetailleerde verantwoording aan de bovengeschikte organisatie – de zogenaamde verticale verantwoording –, terwijl zij zich veel meer zouden moeten richten op het afleggen van rekenschap aan hun doelgroep en aan andere organisaties waar ze mee samenwerken. Een ander gevolg van de verticale sturing en verantwoording over de besteding van gelden op te gedetailleerd niveau is dat dit het nemen van eigen verantwoordelijkheid en pogingen tot horizontale samenwerking tussen instellingen ontmoedigt. Terwijl juist samenwerking tussen instellingen noodzakelijk is om ingewikkelde maatschappelijke problemen te kunnen bestrijden (Hartman en Tops 2005, blz. 57-59).

Een belangrijke oorzaak van het ontstaan van heel precieze uitvoeringsvoorschriften is de angst om ongeveer gelijke gevallen niet precies gelijk te behandelen. Met als gevolg dat veel professionals zich voelen ingesnoerd door de regels van politiek en bestuur. Op de werkvloer is weinig ruimte om te handelen naar bevind van zaken, omdat de professionals moeten werken in een systeem met uniforme regels. Uitzonderingen maken is uit den boze. Het is de kiem van een breed gedragen haat tegen de bureaucratie. Burgers wensen immers maatwerk. Zij willen dat recht wordt gedaan aan hun individuele wensen en behoeften (Hilhorst en Van Wieringen 2003). Omdat de samenleving ingewikkelder is geworden, is het onmogelijk om op maat gesneden regels op te stellen. De enige manier om bureaucratische frustratie te doorbreken en recht te doen aan verschillen is door de uitvoerenden meer vrijheid te geven. De angst is echter dat meer ruimte voor eigen initiatief leidt tot rechtsongelijkheid, maar een strikte handhaving van rechtsgelijkheid leidt tot verstarring en het niet oplossen van problemen. De angst onderscheid te maken leidt ertoe dat de overheid soms te veel en soms te weinig doet. Het is als "de kille omhelzing van een

ongeïnteresseerde tante" (Hilhorst en Van Wieringen; 2003). Bij de overheid gaan betutteling en verwaarlozing vaak hand in hand. De overdaad aan regels ontneemt mensen de vrijheid om zelf hun problemen op te lossen, terwijl die regels geen garantie zijn dat iemand die het niet redt wordt beschermd.

3 PERVERSE FINANCIËLE PRIKKELS

Wanneer een overheidsorganisatie een andere organisatie financiert, bouwt ze vaak financiële prikkels in die aanzetten tot contraproductief gedrag. Deze perverse financiële prikkels hinderen de samenwerking tussen organisaties en het integer omgaan met geld. De gemeente ontvangt bijvoorbeeld van de rijksoverheid vele specifieke potjes geld. Het ene potje is bedoeld voor een bepaald deelprobleem, het andere potje voor net weer een ander deelprobleem. Deze verkokerde inputsturing sluit nooit aan bij de "holistische" werkelijkheid die bestaat uit meervoudige problemen. Dit leidt tot ondoelmatig omgaan met geld. Schuiven tussen twee potjes geld voor een optimaler maatschappelijke resultaat is niet mogelijk. Betrokken ambtenaren maken liever een potje geld op dan dat geld wordt teruggegeven. Samenwerking tussen overheidsorganisaties wordt ontmoedigd, omdat die vaak ten koste gaat van het budget voor de eigen organisatie.

II Vastgelopen werkprocessen

Vastgelopen werkprocessen doen zich vooral voor in de horizontale relaties tussen publieke organisaties. Ik onderscheid drie in elkaars verlengde liggende varianten van vastgelopen werkprocessen.

1 GEBREK AAN SAMENWERKING TUSSEN ORGANISATIES

Er zijn veel voorbeelden van maatschappelijke problemen die voortduren, terwijl vele instanties – direct of indirect gefinancierd met belastinggeld – betrokken zijn bij de oplossing van deze problemen. De betrokken instanties tonen zich machteloos om met elkaar het probleem op te lossen. Vaak is er sprake van versnipperde bevoegdheden, te veel overdrachtsmomenten, overlappende bevoegdheden en ontbrekende schakels in werkprocessen tussen organisaties. Zo loopt de overdracht van dossiers tussen organisaties vaak moeizaam. Problemen vallen tussen wal en schip of problemen worden juist gekaapt: "Dat is onze cliënt, afblijven!" Instellingen zetten hun eigen belang op de eerste plaats in plaats van het gezamenlijke probleem dat moet worden opgelost. Er is sprake van onwil om samen te werken en van onderling wantrouwen. Elkaar opvolgende ketenpartners zijn niet bereid elkaars gegevens te gebruiken en te vertrouwen op elkaars oordeel.

Daarbij komen dan nog de financieringsstructuren die samenwerking tussen organisaties ontmoedigen. Niet alleen in verticale relaties

speelt het probleem van perverse financiële prikkels. Dit probleem doet zich ook voor in horizontale relaties tussen instellingen en noem ik ook wel "kosten-batenterreur". Die treedt op wanneer organisatie X door zich extra in te spannen, een probleem oplost voor organisatie Y. Waarom zou organisatie X zich die inspanning getroosten, als dat ten koste gaat van het eigen budget en alleen organisatie Y er beter van wordt? Om deze reden worden voor de maatschappij als geheel noodzakelijke investeringen niet gedaan.

2 VERSCHILLENDE AANSPREEKPUNTEN

De overheid is er vooral op gericht om het voor zichzelf gemakkelijk te maken. Elke overheidsorganisatie is opgezet voor een specifiek doel, heeft een bepaalde taakopvatting en moet een bepaald soort probleem behandelen. Elke overheidsorganisatie heeft haar eigen loket, telefoonnummer en website. Wanneer een burger een specifieke vraag heeft moet hij een zoektocht beginnen langs talloze aanspreekpunten.

Ambtenaren die de straat op moeten om te handhaven of om problemen op te lossen doen dat vanuit hun eigen, nauw omschreven taakopvatting. Ze zijn aangesteld om een bepaald soort overtredingen te signaleren of om precies omschreven problemen aan te pakken. De werkelijkheid is veel gecompliceerder. Een toezichthouder of inspecteur treft vaak verschillende overtredingen tegelijkertijd aan. Maar aangezien hij of zij maar één bepaald soort overtreding mag vaststellen, gebeurt er niets met de andere overtredingen. Inspecteurs van bouw- en woningtoezicht zien vaak veel illegale zaken die niet worden doorgegeven aan de politie. Een leerplichtambtenaar die erop uit wordt gestuurd vanwege verzuim van een leerling, treft in de ouderlijke woning vaak een culminatie van problemen aan. Een brandveiligheidsinspecteur treft in een verloederde woning vaak meer problemen aan dan een brandgevaarlijke gasinstallatie, zoals niet-schoolgaande kinderen en een aanstaande uithuiszetting vanwege huurachterstand. De problemen waar zo'n gezin mee worstelt worden echter niet integraal aangepakt, want iedere ambtenaar doet zijn eigen ding.

Een horecaondernemer krijgt bij het opstarten en exploiteren van een horecagelegenheid te maken met veel wettelijke regels. Zo heeft de horecaondernemer te maken met regelgeving op het gebied van bouwen en wonen, de warenwetgeving, arbeidsomstandighedenwetgeving, drank- en horecawetgeving en de algemene plaatselijke verordening. Elk onderdeel van de overheid dat regels kan stellen heeft eigen procedures, beslistermijnen en vergunningseisen. Onderling tegengestelde voorschriften worden op het bordje van de ondernemer gelegd. Die moet maar zien hoe hij ermee omgaat.

3 WERKPROCESSEN DIE NIET VOLGENS PROCESPRINCIPES ZIJN INGERICHT

In overheidsorganisaties concentreren de ambtenaren zich op het product dat hun afdeling moet afleveren en richten zij zich niet op het uiteindelijke te bereiken maatschappelijk resultaat. Niemand richt zich op het gehele proces in zijn samenhang. Werk is vaak zo georganiseerd dat elke keer wanneer een verzoek om advies binnenkomt, wanneer een vraag moet worden beantwoord of een factuur afgehandeld, de stappen die doorlopen worden net weer even anders zijn. Dit leidt tot moeilijk beheersbare werkprocessen en een niet constante kwaliteit. In een overheidsorganisatie die niet procesgestuurd werkt, is het afdelingsbelang belangrijker dan het eindproduct van de organisatie als geheel. Een ander gevolg van het ontbreken van processturing is dat het erg moeilijk is het productieproces te meten, met als gevolg dat er nauwelijks wordt geleerd van fouten. Wanneer het gehele productieproces te lang duurt of de kwaliteit van het eindproduct niet goed is, is het moeilijk te achterhalen wat precies het probleem is.

Burgers kloppen met uiteenlopende verzoeken bij de overheid aan, bijvoorbeeld om een uitkering of om een hulpmiddel voor een gehandicapte. Een andere taak van de overheid is toezien op naleving van regels. Bij beide processen is sprake van een bepaalde reeks handelingen achter elkaar. Of er nu een moeilijk verzoek binnenkomt of een makkelijk verzoek, alle verzoeken krijgen bij de overheid dezelfde behandeling. Zo wordt veel tijd ondoelmatig besteed. Of er nu gecontroleerd moet worden in wijk X of wijk Y, of er nu gecontroleerd moet worden bij doelgroep A of bij doelgroep B, de overheid zet zijn beperkte handhavingscapaciteit ongericht in. Handhaving moet gebeuren zonder onderscheid des persoons, is het devies. Dus zet de overheid haar beperkte handhavingscapaciteit *at random* in.

De eerste reflex van een overheidsorganisatie is: geen fouten maken. Precies volgens de regels werken en misbruik voorkomen. Dit is in principe de juiste reflex. De overheid moet in de eerste plaats betrouwbaar en voorspelbaar zijn in haar optreden. Ze moet zich aan wet- en regelgeving houden en deze handhaven. Maar het vooraf controleren of een burger of bedrijf wel recht heeft op een bepaald product, of vooraf controleren of een aanvraag voor een vergunning wel aan alle voorschriften voldoet, is kostbaar en tijdrovend. Controleren of mensen wel recht hebben op een bepaald relatief goedkoop hulpmiddel is vaak duurder dan het hulpmiddel zelf. Gemeenten besteden vaak meer tijd aan het vooraf op papier controleren van de vergunning voor bijvoorbeeld het plaatsen van balkons, dan aan het tijdens de bouw controleren of de constructie van de balkons wel aan de gestelde eisen voldoet.

III Versnipperde en ondermaatse bedrijfsvoering

De derde hoofdoorzaak van onvoldoende presteren van de overheid betreft versnipperde en daardoor ondermaatse bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering heeft betrekking op alle ondersteunende processen zoals personeelsbeleid, financiën en ICT.

De bedrijfsvoering binnen de overheid is zeer versnipperd. Er wordt gewerkt met verschillende financiële informatiesystemen, verschillende basisadministraties, en systemen die niet met elkaar kunnen communiceren door het ontbreken van ICT-standaarden. De voordelen van schaalvergroting en standaardisering worden zo niet benut. Hoe is die versnipperde bedrijfsvoering ontstaan? Integraal management is nog steeds een goed besturingsmechanisme. Alleen is de concrete uitwerking ervan binnen de overheid te ver doorgeslagen. Het gaat dan over de veronderstelling dat integraal management alleen mogelijk is wanneer elke manager beschikt over een complete eigen bedrijfsvoeringsondersteuning. Dit dogma heeft er binnen de overheid toe geleid dat er tot op het laagste niveau van integraal management eigen bedrijfsvoeringsstaven en administraties zijn gerealiseerd. Vooral bij kleinere organisatieonderdelen heeft dit niet tot een betere kwaliteit van de bedrijfsvoering geleid, omdat kleine bedrijfsvoeringsstaven veel te kwetsbaar zijn. Omdat de kwaliteit van die staven vaak te wensen overliet, is een groot bureaucratisch controle- en toetsingscircuit ontstaan. Dit heeft geleid tot bedrijfsvoeringsstaven op diverse hiërarchische niveaus die constant met elkaar bezig zijn.

Ondermaatse bedrijfsvoering bemoeilijkt vervolgens de onderlinge samenwerking. Met organisaties die hun interne zaken niet op orde hebben is het lastig samenwerken en informatie uitwisselen. Omdat de gemeente werkt met verschillende registratiesystemen, moeten burgers steeds weer opnieuw hun personalia opgeven. De gevolgen zijn slechte dienstverlening en veel onontdekte fraude. Een ander voorbeeld van ondermaatse bedrijfsvoering betreft de verschillende niet gekoppelde systemen waarin overtredingen worden vastgelegd. Hierdoor is de handhaving niet zo effectief als ze zou kunnen zijn. Het is technisch al lang mogelijk dat een inspecteur of handhaver in één oogopslag op een zakcomputer ziet welke andere overtredingen een persoon heeft begaan. Dit maakt handhaving veel effectiever. De handhaver wint zo bovendien aan gezag. Het is niet goed voor het aanzien van een handhaver als hij aanvoelt dat er meer loos is bij de controle van een bedrijf waar naar hij vermoedt veel zwart wordt gewerkt, maar dat hij dat niet kan zien, omdat daar andere handhavers over gaan en hij geen inzicht heeft in de gegevens van die andere handhavende organisaties. In plaats van gebruik te maken van cliëntvolgsystemen leggen veel organisaties hun eigen cliëntdossiers aan. Dit leidt er vaak toe dat organisaties die zich met dezelfde persoon bezighouden informatie niet delen.

Het gevolg is ineffectief optreden in het geval van bijvoorbeeld een draaideurcrimineel, omdat organisaties niet weten wie wat heeft gedaan aan begeleiding en andere interventies.

IV Onvoldoende zelfwerkzaamheid van burgers

De vierde hoofdoorzaak van onvoldoende presteren van de gemeente heeft betrekking op de relatie tussen overheid en samenleving. In die relatie is iets misgegaan. De burger verwacht dat de overheid klaarstaat bij elk groot of klein probleem. De overheid is in de loop der jaren voor steeds meer zaken verantwoordelijk geworden, waardoor burgers zichzelf steeds minder verantwoordelijk maken voor hun eigen leven, voor hun eigen straat, buurt en wijk. Maar de overheid kan maatschappelijke problemen niet alleen oplossen. Ook al heeft ze die verwachting geschapen door zich de verantwoordelijkheid voor veel zaken toe te eigenen. Overigens is de overheid daar vaak toe aangezet door te veel belovende politici.

Van de overheid wordt verlangd dat zij terugtreedt en burgers en bedrijven maximale vrijheid laat. Tegelijkertijd verwachten burgers dat uiteindelijk de overheid verantwoordelijk blijft voor de risico's die zij lopen en dat ze ferm optreedt waar het nodig is. De burger wenst kortom "een activistische overheid die hem persoonlijk zo veel mogelijk met rust laat" (Kranenburg geciteerd in Peper 2002, blz. 33). Burgers verwachten van de overheid alles als ze het goed uitkomt (risico's afdekken, veiligheid garanderen, en uitstekende betaalbare voorzieningen voor onderwijs, vervoer en zorg) en niets als overheidsoptreden persoonlijke belangen zou fnuiken (bijdragen in tijd en geld vragen, het eigen erf aantasten, gedragsbeperkingen opleggen, keuzevrijheden beperken).

Er wordt voortdurend druk uitgeoefend op de overheid om elk risico uit te sluiten. Zodra er iets misgaat klinkt in reacties de roep door om een overheid die alles kan en die overal voor moet zorgen. De toegenomen neiging om alle risico's uit te willen sluiten heeft ertoe geleid dat in Nederland alles is dichtgeregeld en er weinig ruimte is voor mensen zelf om problemen op te lossen, om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Dit draagt bij aan de verstoorde verhouding tussen overheid en samenleving. Want wanneer er ergens een brand is uitgebroken wordt er geroepen om meer regels en strengere handhaving door de overheid. Maar wanneer de overheid streng gaat handhaven krijgt het dezelfde burgers op haar dak die afgeven op die betuttelende overheid. De burger eist dus maximale vrijheid en veiligheid. Jos van der Lans spreekt over Koning burger (Van der Lans 2005).

3.3 De inhoudelijke visie op de slimme gemeente: de principes van slimmer werken

3.3.1 Inleiding

In de vorige subparagraaf heb ik vier hoofdoorzaken benoemd die beter presteren van een gemeente in de weg staan: institutionele verlamming, vastgelopen werkprocessen, ondermaatse en versnipperde bedrijfsvoering en onvoldoende zelfredzaamheid van burgers. Vier principes van slimmer werken zijn de oplossing voor deze problemen. Deze principes hebben betrekking op de manier waarop het werk wordt aangestuurd, op de manier waarop de werkprocessen zijn ingericht en hoe organisaties met elkaar samenwerken. Deze vier principes zijn in de Amsterdamse praktijk werkende weg ontwikkeld. Deze paragraaf gaat over deze principes van slimmer werken.

Eerst ga ik in op de kern van de oplossing, op de rode draad door de vier principes van slimmer werken heen: het centraal stellen van het te behalen maatschappelijk resultaat boven de domeinbelangen van de verschillende publieke organisaties. Vervolgens licht ik toe hoe institutionele verlamming doorbroken kan worden, hoe vastgelopen werkprocessen weer vlot kunnen worden getrokken, hoe versnipperde bedrijfsvoering kan worden aangepakt en hoe burgers medeverantwoordelijk kunnen worden gemaakt met behulp van vier principes van slimmer werken. Het gaat om het "4 × R-besturingsmodel", "ketenregie" en het "herontwerp van werkprocessen", "verbetering van de samenwerking in de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer". Tot slot ga ik in op de samenhang tussen de verschillende principes van slimmer werken.

3.3.2 Een [copernicaanse] omwenteling[19]

De crux van veel problemen waar de overheid nu mee worstelt, zo blijkt uit de voorgaande probleemanalyse, is dat het eigenbelang van organisaties, hun formatie, hun budgetten en hun manier van werken centraal staat. Pas daarna komt het probleem dat ze moeten aanpakken. Het antwoord op deze uitdaging is eenvoudig: stel het oplossen van de problemen centraal. Of, zoals Tony Blair het zo mooi heeft geformuleerd: "We have to organise government around problems, not problems around government." De essentie van een slimme gemeente is dat zij de maatschappelijke problemen centraal stelt boven de domeinbelangen van de verschillende organisaties. Dat vergt een [copernicaanse] omwenteling in het denken over de beter presterende overheid.

Het maatschappelijke probleem centraal stellen betekent van buiten naar binnen denken. Dit betekent dat de omgeving structurerend dient

te zijn voor de inrichting en besturing van de gemeente. De publieke waarde die gecreëerd moet worden staat centraal en van daaruit wordt geanalyseerd hoe die het beste tot stand kan komen. Van buiten naar binnen denken begint met een andere manier van kijken. De werkelijkheid moet niet meer worden gepercipieerd door de lenzen van het mandaat van de eigen organisatie (past het probleem van burger X binnen onze organisatie of niet?). De werkelijkheid moet worden gezien als "een fenomeen van in elkaar grijpende vraagstukken op het gebied van veiligheid, gezondheid, zorg en werk" (Hartman en Tops 2002, blz. 59). De overheid moet zich dus richten op problemen zoals burgers die zien en ervaren.[20]

Net zoals je kunt zeggen dat klanten niet het product van een bedrijf willen maar een oplossing voor hun probleem, zo zou je ook kunnen zeggen dat burgers helemaal niets met de overheid te maken willen hebben. Ze willen met hun broodjeszaak beginnen, ze willen een aanbouw aan hun huis, ze willen schone, hele en veilige straten, ze willen gezond zijn en ze willen dat hun kinderen voor de arbeidsmarkt worden toegerust. De overheid moet zich in de eerste plaats dus focussen op het oplossen van het probleem van de burger en niet op het concrete product zoals een vergunning. Burgers willen helemaal geen vergunning aanvragen, dat is alleen maar gedoe. Dit vraagt om een andere gerichtheid van ambtenaren. Een slimme gemeente is gericht op de te bereiken "outcomes" en daarna pas op de "outputs" die geproduceerd moeten worden om de gewenste "outcomes" te bewerkstelligen.

Het basisadagium van het centraal stellen van het resultaat boven de verschillende domeinbelangen is voor de gemeente Amsterdam concreet uitgewerkt in vier principes van slimmer werken die mijns inziens met enig succes in de praktijk zijn toegepast. Ik licht ze in de volgende paragrafen nader toe.

3.3.3 Het doorbreken van institutionele verlamming: 4 × R-besturingsmodel

Het "4 × R-besturingsmodel" (Schnabel 2002) biedt een oplossing voor de oorzaken van institutionele verlamming. Het "4 × R-besturingsmodel" biedt een algemeen kader voor sturing door de overheid van andere publieke organisaties en van maatschappelijke organisaties. Het "4 × R-model" is een interactief werkmodel voor een gemeente dat helpt om de eigen positie te bepalen ten opzichte van andere partijen. De 4 R's staan voor de volgende begrippen.

Richting De overheid geeft de richting aan voor het te voeren beleid door een heldere visie op hoofdlijnen en het stellen van kaders. Een slimme gemeente bestuurt op basis van een heldere visie. De visie

geeft de richting aan van de gewenste maatschappelijke ontwikkeling. Bestuurders en politici hebben de taak een maatschappelijke consensus over de richting van beleid tot stand te brengen. Zij zijn ervoor verantwoordelijk om, in samenspraak met de samenleving, te komen tot verder reikende perspectieven en visies op de samenleving. Binnen de verticale rol dient de gemeentelijke overheid, op grond van een beleidsvisie, helder te maken wat de kaders op hoofdlijnen zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. De verticale rol van de gemeentelijke overheid, kaders stellen en die consequent handhaven, gaat vooraf aan de horizontale rol van de overheid. De overheid heeft immers, ondanks de sterke tendens tot horizontalisering, een bijzondere rol. Het aangeven van heldere kaders is het antwoord op de vraag naar de verantwoordelijkheidstoedeling en aanspreekbaarheid. Met de kaders dient de overheid de verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken helder toe te delen: wie is eigenaar van welk deelaspect van een vraagstuk? (RMO 2002, blz. 38) Alleen zo kan de overheid het dilemma tussen terugtreden en optreden overstijgen. De overheid moet helder maken waarvoor ze wel en niet verantwoordelijk is en waarop ze wel en niet kan worden aangesproken.

Naast verantwoordelijkheidstoedeling bepalen de kaders ook de resultaatdoelstellingen en de taakstellende budgetten die de uitvoerende instelling krijgt om de gewenste resultaten te boeken. De kaders mogen niet worden overtreden en de overheid dient sancties op te leggen wanneer dat wel gebeurt. Ook hier treedt de gemeentelijke overheid duidelijk op in een verticale rol. Ze bewaakt de kaders, en grijpt zo actief maar op hoofdlijnen in maatschappelijke processen (RMO 2002, blz. 38). Dit is het tegenovergestelde van alles dichtregelen.

Ruimte De overheid geeft maximaal ruimte binnen deze kaders. Binnen deze ruimte kunnen de maatschappelijke krachten hun werk doen (RMO 2002, blz. 39). Kaders sturen het gedrag niet op gedetailleerd niveau, maar laten ruimte om daarbinnen te kunnen manoeuvreren, zodat optimale oplossingen kunnen ontstaan. Binnen de kaders krijgen de uitvoerende instellingen en de experts op de werkvloer ruimte voor hun eigen invulling van de vraag hoe het werk uitgevoerd dient te worden. Deze manier van werken levert een forse besparing op aan toetsbureaucratie en prikkelt de werkvloer tot het maximaal benutten van de eigen creativiteit en expertise. Het doorbreekt de bureaucratische frustratie en doet recht aan verschillende wensen en verwachtingen van burgers door uitvoerenden meer vrijheid te geven. Binnen de ruimte die de kaders scheppen worden de krachten gericht op zelforganisatie en zelfregulering maximaal benut en vooral niet gehinderd.

Omdat de samenleving ingewikkelder is geworden, is het onmogelijk om op maat gesneden regels op te stellen. Variëteit en differentiatie

zijn noodzakelijk om tegemoet te komen aan de verschillende wensen en behoeften van burgers en professionals binnen een bepaalde sector. Burgers wensen immers maatwerk. Zij willen dat recht gedaan wordt aan hun individuele wensen en behoeften (Hilhorst en Van Wieringen 2003). Professionals zijn hiertoe goed in staat. Zij kunnen vaak zelf het beste bepalen wat gedaan moet worden in een bepaalde situatie. De professional moet op zoek naar het verschil tussen iemand die zeurt en iemand die geholpen moet worden (Hilhorst en Van Wieringen 2003). De vereiste handelingsruimte voor uitvoerende instellingen is de ruimte om eigen passende arrangementen te treffen en om vormen van samenwerking op te zetten met andere uitvoerende instellingen. Maar ook de professional zelf heeft ruimte nodig om te kunnen doen wat in een situatie gevraagd wordt. De complexe werkelijkheid met veelsoortige problemen waar uitvoerders mee te maken krijgen, betekent dat beleid nooit zomaar kan worden toegepast zoals het verzonnen is. Uitvoering heeft een eigen dynamiek. Het is een activiteit die doorleefd moet worden en die steeds intelligent inspelen op voorliggende situaties vereist (Hartman en Tops 2005, blz. 13). Door ruimte te geven zorgt een slimme gemeente ervoor dat professionals ruimte krijgen om zelf initiatieven aan te dragen en uit te werken binnen een inspirerend einddoel dat bestuurders neerzetten. Zo'n eindbeeld motiveert veel meer dan regels en protocollen (Osborne en Gaebler 1993). Hartman en Tops spreken van "frontlijnsturing". Frontlijnsturing betreft het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen (Hartman en Tops 2005, blz. 13). Dit betekent dat ambtenaren die creatief zijn en met oplossingen komen ondersteund en beschermd moeten worden door hun bazen. De leiding moet ervoor zorgen dat een actielogica gericht op tot stand brengen van effectieve interventies centraal staat. Het oplossen van een maatschappelijk probleem staat centraal bij frontlijnsturing. Bij het bereiken van de gewenste resultaten werken uitvoerders en burgers nauw samen. Daarom wordt ook wel gesproken van "coproductie tussen frontlijnwerkers en betrokken burgers" (Hartman en Tops 2005, blz. 21).

Wanneer ruimte wordt gegeven aan verschillende organisaties ontstaat vanzelf een zekere mate van heterogeniteit in de uitvoering. De overheid moet dit willen accepteren. Ruimte geven is een expliciete doelstelling van een slimme gemeente om zo variëteit en differentiatie mogelijk te maken. Maar waar meer vrijheid wordt gelaten zullen ook meer verschillen ontstaan. In plaats van volledige gerichtheid op het gelijkheidsprincipe komt er meer ruimte voor experimenten en voor uitzonderingen op de regel. Een grotere vrijheid voor de uitvoerders kan leiden tot een toename van rechtsongelijkheid. De vraag is of dat erg is (Hilhorst en Van Wieringen 2003). Nu worden veel mensen niet

goed geholpen. Wanneer uitvoerders meer vrijheid krijgen zullen meer mensen beter geholpen worden. Mogelijk zal in sommige gevallen rechtsongelijkheid optreden. De baten zullen echter groter zijn dan de lasten. Regels zijn bedoeld om mensen te beschermen. Maar door de toegenomen diversiteit van de samenleving doen ze nu vaak meer kwaad dan goed en is er feitelijk geen sprake van rechtsgelijkheid. Ruimte geven stelt professionals in staat ongelijke gevallen in gelijke mate ongelijk te behandelen.

Rekenschap over resultaten De overheid maakt afspraken over te behalen resultaten als onderdeel van de te stellen kaders op hoofdlijnen. De overheid vraagt rekenschap over het uitgevoerde beleid op basis van deze resultaten. De keerzijde van ruimte krijgen is openheid verschaffen en rekenschap afleggen. Rekenschap afleggen heeft drie functies. Rekenschap moet worden afgelegd om te leren van fouten, om de financierende instelling en doelgroepen van de uitvoerende organisaties in staat te stellen om aan te geven of de doelstellingen worden behaald en om te kunnen bijsturen.

Nu is het zo dat instellingen zich voornamelijk richten op de organisatie waar het geld vandaan komt (verticale verantwoording). De instelling is meestal hiërarchisch ondergeschikt aan deze organisatie. Het gaat nu dus nog vaak om verantwoording en openheid naar boven, in plaats van openheid naar buiten, naar burgers en naar afnemers van diensten (horizontale verantwoording). Van groot belang is om naast de verticale wijze van verantwoording afleggen de horizontale manieren van verantwoording afleggen te versterken. De overheid ontbeert de tucht van de markt. Maar zij kan wel zorgen voor de tucht van de transparantie. Wanneer publiekelijk verantwoording wordt afgelegd naar andere instellingen en naar de samenleving als geheel, ontstaat vanzelf een voortdurende feedback op het functioneren van instellingen en professionals. Ook door gebruik te maken van openbare benchmarking wordt feedback gegenereerd en druk om beter te gaan presteren.

Horizontale verantwoording maakt een actieve invulling van burgerschap mogelijk, omdat het de invloed van gebruikers, cliënten en burgers vergroot. Burgers kunnen zo direct betrokken raken bij het functioneren van instellingen. Bijsturen hoeft dan niet alleen door de hiërarchisch bovengeschikte organisatie te gebeuren, het kan ook in meer horizontale verhoudingen gebeuren door bijvoorbeeld patiëntenraden in de gezondheidszorg en door ouderraden in het onderwijs (Schnabel 2002, blz. 83). De actieve betrokkenheid van burgers en cliënten op instellingen leidt ertoe dat zij zich meer gaan richten op de doelgroep van hun werk dan op het afleggen van verantwoording naar boven. Een andere belangrijke reden voor horizontale verantwoording is dat het

verkokering doorbreekt doordat de gerichtheid van organisaties op elkaar toeneemt.

Bij horizontale verantwoording organiseren instellingen en professionals feedback van burgers en andere instellingen over hun functioneren en de resultaten die ze behalen. Cruciaal voor het verkrijgen van goede feedback is dat instellingen en professionals deze zelf organiseren en met de burgers en cliënten de criteria opstellen over hun functioneren en de resultaten die ze behalen. Feedback moet in de eerste plaats gericht zijn op leren. Wanneer zij deze feedback zoveel mogelijk zelf organiseren is de kans op leren het grootst. Dit in tegenstelling tot verantwoording die gebruikt wordt om hard af te rekenen. Publieke verantwoording kan goed gebruikmaken van handvesten voor burgers, zoals kwaliteitshandvesten. Deze zijn een goed middel om feedback aan te wakkeren en publieke verantwoording vorm te geven.

Het afleggen van rekenschap vraagt om oordelen door burgers, door cliënten, door andere instellingen en door politici. Oordelen is iets anders dan afrekenen. Oordelen als alternatief voor afrekenen is aan de orde wanneer er geen eenvoudige criteria zijn waarop kan worden afgerekend. Wanneer er geen sprake is van eenvoudig meetbare prestaties, dan moeten waarden, doelen en belangen afgewogen worden (RMO 2002, blz. 41). De werkelijkheid laat zich nooit vatten in de simpele schema's van planning en controle, iedere situatie is immers weer anders. Daarnaast zijn er altijd nieuwe omstandigheden die om een waardeoordeel vragen.

De consequentie van het toepassen van het "4 × R-model" betekent het opgeven van sturing via specifieke doeluitkeringen. In de plaats van specifieke doeluitkeringen komen gebundelde doeluitkeringen. Specifieke doeluitkeringen bedoeld om specifieke doelstellingen te bereiken worden dan gebundeld in één uitkering die een algemener geformuleerd doel dient. Op uitvoerend niveau is immers veel beter te bepalen hoe het geld het beste kan worden ingezet dan op beleidsniveau. Doordat er geen schotten meer zitten tussen potjes geld die hetzelfde hoofddoel dienen, kan veel beter maatwerk worden geleverd en wordt voorkomen dat bepaalde potjes onnodig worden opgemaakt, terwijl andere potjes al snel zijn uitgeput.

Voorbeelden van toepassing van het 4 × R-principe in de Amsterdamse praktijk zijn de Grote Vereenvoudigingsoperatie die gericht was op versnelling van het woningbouwproces en tot versnelling van het bouwproces heeft geleid; de invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand, waarin de gemeente voor 100% financieel verantwoordelijk werd in ruil voor grote vrijheid in de uitvoering leidend tot grote besparingen op apparaatskosten en forse daling van het bestand aan uitkeringsgerechtigden en het nieuwe grotestedenbeleid gebaseerd op gebundelde doeluitke-

ringen, dat heeft geleid tot een forse daling van de toetsingsbureaucratie in de relatie tussen rijksoverheid en gemeente en centrale stad en stadsdelen.[21]

3.3.4 Vlot trekken van vastgelopen werkprocessen; ketenregie en herontwerp van processen

In deze paragraaf ga ik in op ketenregie en herontwerp van processen als twee in elkaars verlengde liggende manieren om vastgelopen werkprocessen vlot te trekken. Ketenregie is een manier van werken om werkprocessen tussen organisaties beter op elkaar aan te laten sluiten. Herontwerp van processen heeft in verschillende verschijningsvormen vooral betrekking op verbetering van werkprocessen binnen organisaties.

I Ketenregie

Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken vraagt steeds vaker om betrokkenheid en samenwerking tussen meerdere organisaties. Tal van maatschappelijke problemen kunnen alleen effectief worden aangepakt wanneer instellingen beter gaan samenwerken. Overheidsorganisaties worden door toenemende onderlinge afhankelijkheden voor een nieuwe uitdaging gesteld: het op elkaar laten aansluiten van beleid, processen, informatietechnologie, mensen en visie.

Ketenregie is een manier om de activiteiten van verschillende instellingen op elkaar af te stemmen. Ketenregie is het faciliteren en aanjagen van de besturing van een samenwerkingsverband tussen meerdere partijen. Ketenregie gaat in essentie om helderheid in verantwoordelijkheden, het wegnemen van overlappende bevoegdheden, het verlagen van coördinatiekosten en het transparant maken van de relaties tussen instellingen door effectieve informatie-uitwisseling. De kern van ketenregie is dat het op te lossen maatschappelijke probleem centraal staat in het proces. De ordening en afstemming van activiteiten tussen de betrokken organisaties is gericht op de burger die als klant, als onderdaan, of als partner in beleid en uitvoering het "primaire proces" doorloopt dat door de verschillende ketenpartners heen loopt. Dit betekent dat de partijen die in de keten werken de focus op de eigen organisatie moeten loslaten en over de organisatiegrenzen heen moeten kijken. Belangrijk is dat men erkent onderdeel te zijn van een proces waarin geen deelbelang maar een algemeen belang, namelijk het uiteindelijk te bereiken resultaat, centraal staat. Grenzen tussen de organisaties zijn daarbij van ondergeschikt belang. Pas als alle partijen de gehele keten overzien en hun activiteiten op elkaar afstemmen zijn goede keuzes te maken ten aanzien van het optimaal realiseren van een maatschappelijk resultaat.

Een keten is een samenwerkingsverband tussen meerdere ketenpartners die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren, omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren gericht op een gemeenschappelijk doel. Er is meestal niet één organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het geheel. De partners in een keten zijn vaak afzonderlijke organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd kunnen ze ook niet zonder elkaar. Bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit bijvoorbeeld kan de politie niet zonder de jeugdhulpverlening en omgekeerd.

Als de in de keten deelnemende partijen in kaart zijn gebracht en om de tafel zitten, moeten de relaties onderling worden geregeld. Daarbij spelen bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen en kosten nadrukkelijk een rol. Duidelijke en concrete afspraken op ketenniveau zijn noodzakelijk voor de continuïteit van de samenwerking. Om ruis en verkeerde informatie te voorkomen is het noodzakelijk om de afspraken zo concreet mogelijk te maken. Wat zijn precies de kwalificaties van de prestatie die de ene instelling levert aan de andere en onder welke organisatorische randvoorwaarden worden de prestaties geleverd? Na het benoemen van de prestatieafspraken moeten de sturingsrollen worden benoemd: wie stuurt wat aan en wie is waarvoor verantwoordelijk, wie voert de regie over de keten en wie laat zich regisseren? Wie mag de procesgang bijsturen; is dat één regisseur of een regiegroep? Of zijn er procesmanagers per ketenpartner? Op drie niveaus worden ketenafspraken gemaakt: op strategisch, op tactisch en op operationeel niveau.

Op strategisch niveau worden samenwerkingsconvenanten afgesloten gericht op bindende afspraken op het niveau van de keten waarin alle organisaties binnen de keten de uitgangspunten voor samenwerking vastleggen. Belangrijke elementen zijn: een gedeeld beeld van de ketendoelen, een gedeeld beeld van de globale procesgang in de keten en een gedeeld beeld van de wijze waarop de keten wordt aangestuurd. Op tactisch niveau regelen partners hun onderlinge betrekkingen in contractafspraken. Het gaat om afspraken tussen partners over de producten of diensten die worden afgenomen, onder welke voorwaarden en over welke periode. Dit wordt vastgelegd in zogenaamde "Service Level Agreements". Op operationeel niveau worden werkafspraken gemaakt die vooral betrekking hebben op communicatie, kwaliteitsverbetering en informatie-uitwisseling.

Er zijn grofweg vijf fasen aan te duiden bij het tot stand komen van ketenregie:

– Fase 1: het creëren van een gedeelde urgentie en het formuleren van een gemeenschappelijke missie, visie en doelen.
– Fase 2: het bepalen van de doelgroep(en) en diensten of producten die aan het eind van de keten opgeleverd worden; het analyseren van de actoren en vaststellen van ketenpartners en ketenregisseur.

– Fase 3: het analyseren van het proces in termen van in- en output; het (her)ontwerpen van het proces en het maken van prestatieafspraken.
– Fase 4: het implementeren van het (her)ontworpen proces;
– Fase 5: het beheren van het nieuwe proces, het meten van resultaten en het verbeteren van het geïmplementeerde proces.

Voorbeelden van toepassing van ketenregie in de Amsterdamse Praktijk[22] zijn onder meer de ketenaanpak Harde Kern Jeugd, de aanpak van de crisisopvang, vermindering van indicatiebureaucratie in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs, de aanpak van voortijdig schoolverlaten en de aanpak van multiprobleemgezinnen.

II Herontwerp van werkprocessen

De productie van publieke goederen of diensten, maar ook handhaving van regelgeving, verloopt bij slimme gemeenten via helder omschreven en daadwerkelijk geïmplementeerde processen. Constant goed presteren binnen een organisatie en leren van fouten kan alleen wanneer het werk is ingericht op basis van processen. Een proces is een georganiseerde groep van onderling verbonden activiteiten die gezamenlijk een waarderesultaat voor de klant creëren. Vertaald naar de overheid is een proces een georganiseerde groep van onderling verbonden activiteiten die gezamenlijk een waarderesultaat voor de burgers creëren (Hammer 2002, blz. 55). In een proces zijn alle stappen die waarde toevoegen van elkaar te onderscheiden. Alle taken dienen op een geïntegreerde en systematische wijze samen te komen voor het einddoel. Alleen als alle werknemers een gedeeld helder einddoel voor ogen hebben zullen zij op zo'n manier samenwerken dat de optelsom van de inspanningen leidt tot het gewenste einddoel, op een doelmatige manier, zonder omwegen, gedoe en correcties. Werken volgens processen vraagt dus om een ontwerp van het werk in processen waarin alle stapjes beschreven staan. Welke werkzaamheden moeten worden verricht, in welke volgorde, door wie en voor wie? Gerichtheid op het proces leidt tot een bredere blik. Tot een gerichtheid op outcome in plaats van op output. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een aantal procesprincipes die ik hierna toelicht.

Eenduidige frontoffice

De vele aanspreekpunten voor burgers en bedrijven en de verkokerde manier van werken bij veel gemeenten zijn belangrijke oorzaken van het vastlopen van dienstverlening en handhaving. Een slimme gemeente is zo ingericht dat burgers zonder zoekwerk op één punt terecht kunnen en daar snel en adequaat worden geholpen. Dit betekent dat zoveel mogelijk vragen en verzoeken in één keer afgehandeld worden.

Dit kan alleen als de dienstverlening, regelgeving en handhaving worden ingericht vanuit het perspectief van de burger en zo integraal mogelijk zijn.

Een slimme gemeente zit voor de verschillende doelgroepen logisch in elkaar. De internetportal en de telefonische "hoofdingang" van een gemeente moeten zo eenvoudig mogelijk zijn: één website en één telefoonnummer. Daarnaast zijn balies op verschillende punten hét fysieke dienstverlenende gezicht van de gemeente. De internetportal van de gemeente, het telefoonnummer en de fysieke balies samen worden in jargon ook wel loket of frontoffice genoemd. Via de frontoffice heeft de burger contact met een gemeente. Een frontoffice is zo georganiseerd dat makkelijke verzoeken en vragen zo gestandaardiseerd mogelijk en met zo min mogelijk inzet van personeel zo snel mogelijk afgehandeld kunnen worden. Voor de ingewikkelde verzoeken en vragen is bij een frontoffice de kennis aanwezig om in één keer goed door te verwijzen naar de instantie met specifieke kennis die de vraag kan beantwoorden of het verzoek kan behandelen. Een slimme gemeente laat zoveel mogelijk transacties of handelingen in één keer afwikkelen door het frontoffice. Een backoffice contact is duurder dan een baliecontact. Een baliecontact is duurder dan een telefonisch contact, wat weer duurder is dat een contact via een website. De oplossing voor een betere dienstverlening tegen fors minder kosten is dus simpel. Zorg ervoor dat het grootste deel van de contacten met burgers wordt afgehandeld via de website (waar burgers ook de meeste antwoorden op hun vragen zelf kunnen vinden, 24 uur per dag zeven dagen in de week) en het centrale telefoonnummer en dat de burger voor de complexere vragen in één keer bij de juiste behandelend ambtenaar terecht komt die ook voor eventuele verdere interne afstemming verantwoordelijk is. Wanneer de burger eenmaal weet bij welke behandelend ambtenaar hij moet zijn, zijn directe contacten zonder tussenkomst van de frontoffice uiteraard doelmatiger. Overheid en burger kunnen elkaar ook ontmoeten buiten de overheidsgebouwen. Bijvoorbeeld wanneer de overheid handhaaft op straat, of wanneer ambtenaren op huisbezoek gaan. Ook in die gevallen streeft een slimme gemeente er naar zoveel mogelijk transacties of handelingen in één keer af te wikkelen.

Het naast elkaar bestaan van volwaardige dienstverlening via verschillende kanalen als internet, balie en telefoon vraagt om afstemming. Dit betekent dat eenzelfde vraag bij elk van de verschillende kanalen tot hetzelfde antwoord moet leiden en dat informatie over eerdere contacten over en weer bekend is. Als iemand al eerder gebeld heeft met een klacht of aanvraag is het klantvriendelijk als de baliemedewerker dit weet. Het is frustrerend om steeds weer opnieuw het hele verhaal uit de doeken te moeten doen. Slimme gemeenten werken daarom met databases waarin gegevens over verzoeken van burgers

worden opgeslagen, zodat, zelfs wanneer een andere ambtenaar diezelfde burger te woord moet staan, alle relevante gegevens bekend zijn. Zo'n database bevat ook antwoorden op de meest gestelde vragen door burgers.

Wanneer de burger bij het ene loket komt wil hij graag volledig geholpen worden en niet voor elke verzoek naar een ander loket gaan of op een later tijdstip terugkomen. Dit betekent dus dat zoveel mogelijk verzoeken in één keer afgehandeld moeten worden. Het gaat erom dat de overheid dingen uitzoekt voor de burger in plaats van dat de burger het zelf maar moet uitzoeken. De burger wordt dus niet meer lastiggevallen met de versnipperde en verkokerde manier waarop de overheid is georganiseerd, maar de overheid vangt dit probleem af door integrale dienstverlening. Integrale dienstverlening betekent taakverbreding. Bij een slimme gemeente zijn in één persoon zoveel mogelijk dienstverleningsfuncties verenigd. Daarnaast heeft een slimme gemeente specialisten voor specifieke dienstverleningsfuncties. Het motto hierbij is: functies zijn geïntegreerd in één persoon als het kan en toebedeeld aan specialisten als het moet (bijvoorbeeld casemanagers die mensen helpen bij het aanvragen van ingewikkelde producten). Voor het verbeteren van de dienstverlening is het dus noodzakelijk dat het aantal informatievragen, intakes en transacties dat direct bij balies, het contactcenter en internet mogelijk is, fors wordt uitgebreid. Dit is mogelijk wanneer gebruik wordt gemaakt van ICT-toepassingen zoals expertsystemen (zoals een databestand met antwoorden op veel gestelde vragen) die werken binnen één ICT-infrastructuur en gebruikmaken van dezelfde basisgegevens vastgelegd in authentieke basisregistraties.

Op het gebied van regelgeving en handhaving is sprake van een vergelijkbare uitdaging als op het gebied van dienstverlening. Ook integrale handhaving betekent taakverbreding. Bij een slimme gemeente zijn in één persoon zoveel mogelijk handhavingsfuncties verenigd. In de publieke ruimte kunnen handhavers met verschillende specifieke opdrachten elkaars ogen en oren zijn. Daarnaast heeft een slimme gemeente specialisten voor specifieke handhaaffuncties. Het motto hierbij is hetzelfde als bij dienstverlening. Functies zijn geïntegreerd in één persoon als het kan en specialistisch als het moet.

Geïntegreerde backoffice

Achter de frontoffice moeten alle lijnen samenkomen en moet het werk verdeeld en gecoördineerd worden. De werkprocessen dienen uit te monden in één loket waar de burger of het bedrijf voor zoveel mogelijk vragen en handelingen terecht kan. Alle werkprocessen die gedaan worden achter de frontoffice vormen samen de backoffice. Het realiseren van een contactcenter, internet en balies vormt niet de grootste uitdaging voor gemeenten. Cruciaal bij het waarmaken van de verwach-

ting van de burger is het samenspel tussen frontoffice en backoffice. Het realiseren van betere dienstverlening heeft grote consequenties voor de inrichting en besturing van de backoffice processen. Als bijvoorbeeld de status van een bouwvergunning of klacht moet kunnen worden opgevraagd bij een medewerker van het contactcenter, bij de balie of door de burger zelf (via internet), dan vraagt dit om een herontwerp van de onderliggende processen bij alle betrokken afdelingen.

Om de frontoffice met de backoffice te kunnen laten communiceren is standaardisatie van ICT-infrastructuur noodzakelijk. Hierbij gaat het om alle voorzieningen die een bijdrage leveren aan het gebruik van informatie en de uitwisseling van gegevens. Daarnaast is het gebruik van authentieke basisregistraties nodig.

Selecteren en parallelliseren

Een belangrijk ontwerpprincipe van procesmatig werken is het principe van selecteren van het werk dat gedaan moet worden naar de aard van de handeling die nodig is. Het werk dat gestandaardiseerd afgehandeld kan worden in strak geordende processen wordt bij elkaar genomen. Dit bespaart veel geld en tijd die kunnen worden ingezet om werk dat meer aandacht vraagt zaak voor zaak te behandelen. Doordat werk gesegmenteerd en geparallelliseerd plaatsvindt, kan het ene werkproces het andere werkproces niet meer verstoren (De Sitter 1994, blz. 222). Complexiteit wordt zo gereduceerd en de meeste energie en tijd kunnen worden besteed aan de moeilijke vragen en verzoeken en de minste tijd aan de makkelijke vragen en verzoeken.

Een slimme gemeente behandelt dus niet alle vragen die binnenkomen gewoon op volgorde van binnenkomst. Bij een slimme gemeente worden moeilijke vragen en verzoeken gescheiden van makkelijke vragen of verzoeken. Een slimme gemeente controleert niet iedereen die een uitkering ontvangt op fraude op alfabetische volgorde. Een slimme gemeente maakt een risicoselectie door onderscheid te maken tussen de verschillende mensen die een uitkering ontvangen om te bepalen welke aanvraag extra gecontroleerd moet worden. Verstandig handhavingsbeleid gaat uit van handhavingsprioriteiten gebaseerd op een risicoanalyse. De schaarse handhavingscapaciteit wordt daar ingezet waar de grootste risico's worden vermoed. Idealiter wordt bij een verzoek om bijvoorbeeld iets te bouwen eerst gekeken op basis van een risicoanalyse of er wel of geen vergunning moet worden afgegeven. Wanneer er geen of weinig risico bestaat kan volstaan worden met algemene regelgeving, een meldingsplicht en steekproefsgewijze controle tijdens de bouw. Wanneer er wel een hoog risico bestaat moet wel een vergunning worden afgegeven en moet ook goed gecontroleerd worden tijdens de bouw.

Vertrouwen goedkoper en beter dan wantrouwen
Een ingesleten patroon bij de overheid is om alles vooraf te controleren. Het lijkt wel of ambtenaren ervan uitgaan dat iedere burger wil frauderen. Al die zware controles vooraf kosten veel geld en tijd. Terwijl er heel veel mensen zijn die helemaal niet van plan zijn om te frauderen en terwijl vaak bij analyse van bijvoorbeeld indicatieprocedures blijkt dat het merendeel van de aanvragen achteraf correct blijkt. De oplossing is eenvoudig. Op basis van een risicoselectie wordt bepaald wie of wat vooraf streng gecontroleerd moet worden en wie niet. Daarbij wordt wel aan iedereen duidelijk gemaakt dat achteraf altijd steekproefsgewijs controle plaatsvindt en dat er zware boetes staan op misbruik van vertrouwen. Het gaat om een omslag van georganiseerd wantrouwen naar georganiseerd vertrouwen.

Toepassingen van het herontwerp van processen in de Amsterdamse praktijk[23]
In de Amsterdamse praktijk is herontwerp van processen op diverse fronten met een zekere mate van succes toegepast. Wat betreft de verbetering van de dienstverlening is het principe van één loket toegepast met het project Antwoord. Uit rapporten van de gemeente en de ombudsman blijkt dat er nog het nodige te verbeteren is, maar dat de gemeente wel op de goede weg is. Wat betreft de verbetering van de handhaving is het zogenaamde bouwberaad ingesteld waar de brandweer, de milieudienst, bouw- en woningtoezicht en de welstandscommissie onderling afstemmen welke eisen gesteld moeten worden aan een bouwvergunning. Ook is de invoering van het Horeca 1 systeem van start gegaan, een systeem waarbij horecaondernemers via één digitaal loket alle gemeentelijke vergunningen kunnen aanvragen. De dienst Stadstoezicht kan sinds 2005 handhaven op het kenteken van de auto. Door het kenteken te scannen of in te voeren in een hand held computer kan de controleur direct zien of een auto parkeerrecht heeft en of de auto in het juiste vergunningengebied geparkeerd staat. Tevens is het mogelijk om via de mobiele telefoon betaald te parkeren.

De Dienst Werk en Inkomen (DWI) heeft in het kader van de nieuwe Wet Werk en Bijstand de periodieke hercontrole afgeschaft in ruil voor doelgroepenbeleid, risicoselectie, controle aan de poort en casemanagement. De doelgroep die recht heeft op een uitkering wordt direct op een reïntegratietraject geplaatst. Zolang betrokkene voldoet aan de reïntegratieverplichtingen is de uitkering doelmatig. De lange vragenlijst die voorheen zowel bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) als bij de Dienst Werk en Inkomen moest worden ingevuld is ingekort naar circa tien vragen. Want na tien vragen is voor 90% duidelijk met wat voor cliënt men te maken heeft. En na doorverwijzing van het

CWI naar DWI maakt DWI gewoon gebruik van de intakegegevens van het CWI (nu UWV).

De uitvoering van de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) is aanzienlijk vereenvoudigd door een onderscheid te maken tussen eenvoudige en complexere producten, door eenvoudige producten direct te verstrekken met steekproefsgewijze controle achteraf, door de bestelling van elektronische rolstoelen direct na binnenkomst van de aanvraag te starten, door dubbele en herkeuringen (in geval van chronische aandoeningen) af te schaffen en door maatwerk in te voeren voor complexe gevallen.

3.3.5 Van versnipperde naar gedeelde bedrijfsvoering

In de gemeente Amsterdam is langs een aantal wegen gewerkt aan betere samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering. Snelle miljoenenwinst kon worden geboekt door simpelweg meer gezamenlijk in te kopen. Daarnaast is de gemeente gaan werken met een stelsel van gezamenlijke minimumnormen op het gebied van de bedrijfsvoering. Minimumnormen die via een op georganiseerd vertrouwen gebaseerd systeem van jaarlijkse bedrijfsvoeringsverklaringen (ondertekend door de verantwoordelijke directeur) in combinatie met periodieke onafhankelijke doorlichtingen op niet bureaucratische wijze worden gehandhaafd.

Naast algemene normen voor bedrijfsvoering werd in Amsterdam gewerkt aan een gemeenschappelijke ICT-basisinfrastructuur als voorwaarde om een slimme gemeente mogelijk te maken. Deze bestaat uit ICT-standaarden waardoor geautomatiseerde gegevensuitwisseling mogelijk wordt, authentieke basisregistraties (van vastgoed, personen, adressen en bedrijven) waar alle diensten en stadsdelen verplicht gebruik van moeten maken in het kader van het eenmalig vastleggen en meervoudig gebruiken van gegevens, en een gemeenschappelijk frontoffice (telefoonnummer, website, contactcenter, kennisbank) en cliëntvolgsystemen. Daarnaast sloot de gemeente Amsterdam aan bij landelijke standaarden als DigiD en ging ze gebruikmaken van landelijke registraties van bijvoorbeeld de Rijksdienst van het Wegverkeer en de Belastingdienst (rekeninggegevens). Door deze gegevens vooraf te verzamelen werd de bestrijding van uitkeringsfraude aanzienlijk efficiënter.

Het “shared service” concept biedt een oplossing voor het probleem van te ver doorgeslagen integraal management. Nadrukkelijk wordt gesproken van een concept, omdat de organisatorische vormgeving van geval tot geval kan verschillen. Zaken als financiële administratie, personeels- en salarisadministratie en ICT-beheer lenen zich bij uitstek voor een “shared servicecenter” of servicehuis. De gemeente Amster-

dam is daarom destijds gestart met het realiseren van twee servicehuizen: één voor ICT en één voor Human Recourse Management. Voor Financiën is begonnen met het realiseren van één gemeenschappelijk financieel systeem. Decentraal hebben vier stadsdelen al een Servicehuis Financiën gerealiseerd met aantoonbare kwaliteitsvoordelen en financiële besparingen. Evident is dat de kwaliteit van de dienstverlening veel hoger is en de kosten in beginsel veel lager zijn. In beginsel omdat het succes van een servicehuis staat of valt bij de kwaliteit van het management van een "shared servicecenter" en voldoende investeringsruimte. In de gemeente Amsterdam was bij de start van de twee servicehuizen niet volledig aan deze randvoorwaarden voldaan, met de nodige opstartproblemen als gevolg. Tegelijkertijd bleek uit evaluaties duidelijk dat de ingezette richting, ondanks deze opstartproblemen, de juiste was.

3.3.6 Burger aan het roer

Zelfs als de gemeente alle in de voorgaande paragrafen genoemde principes van slimmer werken toepast zal er nog steeds geen sprake zijn van een optimaal presterende overheid. De overheid kan immers niet alleen de maatschappelijke uitdagingen aanpakken. In deze paragraaf behandel ik dan ook een laatste principe van slimmer werken: zorg ervoor dat de burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen weer medeverantwoordelijkheid gaan dragen voor het oplossen van maatschappelijke problemen, ofwel zet de burger aan het roer. Burgers moeten zelfwerkzamer zijn en meer eigen verantwoordelijkheid nemen voor het bereiken van de gewenste maatschappelijke resultaten. Hiervoor is nodig dat er op een andere manier wordt omgegaan met de verdeling van verantwoordelijkheid tussen burger en overheid.

De oplossing is een strategie van "empowerment": "Een strategie van de overheid om de samenleving (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) in staat te stellen gezamenlijk politieke en maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat doet de overheid niet boven of los van de samenleving, maar naast en met de samenleving" (Vos en Van Doorn 2004, blz. 17). Wanneer een gemeente uitgaat van "empowerment" gaat zij niet per sé minder doen, maar zaken vooral anders aanpakken. In plaats van zelf dingen uitvoeren gaat de gemeente burgers en bedrijven faciliteren om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Binnen een context die de overheid biedt kan een gemeente veel meer overlaten aan de burgers zelf. Bijvoorbeeld bij handhaving en bij het beheer van de openbare ruimte. Er is meer zelforganiserend vermogen in wijken en buurten dan men vaak geneigd is te denken. De overheid moet dus beter gebruikmaken van de kennis en kracht in de samenleving. Deze kracht aanspreken en benutten is de kern van "empower-

ment". Het gaat dus niet om een terugtredende overheid, maar om een actieve en slimme overheid, die burgers betrekt bij het bereiken van de gewenste maatschappelijke doelstellingen.

Toepassingen van burger aan het roer in de praktijk[24]

Het principe van burger aan het roer is in de Amsterdamse praktijk op meerdere plekken met succes toegepast. Te denken valt hierbij aan mentorprojecten waarin succesvolle Amsterdammers mentor worden voor achterstandsjongeren, eigen krachtconferenties waarin nieuwe sociale netwerken worden gebouwd rond gezinnen of personen die in de problemen zijn gekomen die helpen bij het oplossen van die problemen (Beek 2003, 2006), wijkbudgetten waar burgers zelf beslissen over de inzet van middelen ter verbetering van de wijk, buurtbemiddeling waar burgers zelf bemiddelen bij buurtconflicten, burgerzelfservice waar de burger via de website zelf antwoord op zijn vragen kan vinden, het inzetten van burgers als toezichthouders in openbare ruimte ter bestrijding van wildplakken of als adoptieouders van ondergrondse afvalbakcontainers en het straatcontract waarin het stadsdeel afspraken maakt met jongeren en hun ouders hoe zich te gedragen in de openbare ruimte.

3.3.7 Samenhang tussen de principes van slimmer werken

Tot slot sta ik in deze paragraaf stil bij de samenhang tussen de verschillende principes van slimmer werken. Alleen wanneer de principes van slimmer werken in onderlinge samenhang worden toegepast zal een gemeentelijke organisatie echt beter gaan presteren. Dat is de kern van de Amsterdamse aanpak om de gemeente slimmer te laten functioneren. De toepassing van sommige principes is randvoorwaardelijk voor het effectief toepassen van andere principes. En vaak versterken de principes van slimmer werken elkaar. De samenhang tussen de verschillende principes van slimmer werken is als volgt.

Samenwerking tussen en binnen verschillende publieke organisaties is alleen mogelijk als daar ruimte voor wordt geboden. In deze zin is toepassing van het 4 × R-model een voorwaarde om ketenregie en procesherontwerp mogelijk te maken. Ook voor toepassing van het principe "burger aan het roer" is ruimte nodig binnen kaders. Alleen dan kunnen lokale overheden op een andere manier met burgers samenwerken en verantwoordelijkheden anders verdelen. Ketenregie en procesherontwerp zijn alleen mogelijk als de bedrijfsvoering op orde is. Als gewerkt wordt met een standaard ICT-basisinfrastructuur en met servicehuizen als onderdeel van de totale bedrijfsvoeringinfrastructuur. Geïntegreerde diensten aanbieden en slimme handhaving kan alleen als de betrokken ambtenaar beschikt over alle bekende en relevante in-

formatie over een persoon of bedrijf. Dit vraagt om authentieke basisadministraties en koppelingen tussen gegevensbestanden in de backoffice en één standaard digitale frontoffice.

Slimme dienstverlening en handhaving staat of valt bij gestandaardiseerde en op elkaar afgestemde (digitale) aanvraagformulieren en een standaard registratiesysteem dat het mogelijk maakt om de voortgang van alle vragen in samenhang en vanuit het perspectief van de burger te kunnen volgen. ICT biedt de mogelijkheid om beschikkingen (waaronder vergunningen), via internet te verlenen. Bulkvergunningen zoals bouwvergunningen kunnen hierdoor goedkoper en eenvoudiger worden verstrekt.

Wanneer burgers tevreden zijn over de dienstverlening door de gemeente zullen zij zich eerder aan regels houden. Makkelijke en snelle afgifte van vergunningen, eenduidige en consistente regelgeving en effectieve handhaving bevorderen de spontane naleving van regels.

Een overheid die haar eigen zaakjes goed voor elkaar heeft kan met meer geloofwaardigheid een beroep doen op de burger om medeverantwoordelijkheid te nemen, waarmee de overheid zelf ook effectiever wordt. Zo is handhaving veel effectiever wanneer burgers betrokken worden bij toezicht. Goede dienstverlening begint met "burgerselfservice". En ingewikkelde maatschappelijke problemen kunnen veel beter worden opgelost in samenwerking met coproducerende burgers.

3.4 De veranderkundige visie op de slimme gemeente: verleiding en doorzettingsmacht

3.4.1 Inleiding

De praktijkvisie van de slimme gemeente gaat naast de inhoudelijke principes van slimmer werken over het veranderproces dat bij de gemeente Amsterdam vanaf 2000 in gang is gezet om de visie op de slimme gemeente ook daadwerkelijk te realiseren. Daartoe moesten in Amsterdam forse institutionele belangen worden doorbroken. Het doorbreken van die belangen ging niet vanzelf. In deze paragraaf doe ik uit de doeken hoe in Amsterdam, in een situatie waar niemand de baas is, een proces van organisatieverandering in gang is gezet. Mensen verleiden om zich anders te gaan opstellen en om zich anders te gaan gedragen was de kern van de veranderstrategie in combinatie met het gedoseerd toepassen van doorzettingsmacht. De nadruk op het begrip "verleiding" heeft te maken met de primaire inzet op het realiseren van vrijwillige samenwerking. Verleiding in de zin van interventies gericht op het op basis van vrijwilligheid tot stand brengen van grensoverschrijdende samenwerking. Dit laat onverlet dat, zoals zal blijken,

ook regelmatig sprake is geweest van het inzetten van meer op macht gebaseerde interventies, maar dan vooral in de context van het gegeven dat de betrokken organisaties in grote mate autonoom waren en dus uiteindelijk alleen op basis van vrijwilligheid tot grensoverschrijdende samenwerking konden worden bewogen. Vandaar mijn keuze voor de aanduiding "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht". De discussie over de rol van doorzettingsmacht werd gedurende het verloop van het organisatieontwikkelingsproces steeds prominenter. Feitelijk was in de periode 2000-2007 sprake van een zoektocht naar de ideale combinatie van verleiding en doorzettingsmacht (Gerritsen 2008).

Een schets van de aard van de veranderopgave in de Amsterdamse context is het vertrekpunt voor de beschrijving van het veranderproces. Vervolgens ga ik op een enigszins gestileerde wijze in op de verschillende elementen van de gehanteerde veranderaanpak en identificeer ik succesfactoren die met elkaar de veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht vormden. De verschillende elementen van de veranderingsstrategie die de revue passeren zijn gaandeweg ontwikkeld en toegepast zonder dat één specifieke strategie is gevolgd.

De opzet van deze paragraaf is iets anders dan de vorige die over de inhoudelijke kant van de visie op de slimmere overheid ging. In plaats van een meer analytische beschrijving van de verschillende principes van slimmer werken vertel ik in deze paragraaf meer een verhaal "uit één stuk". In deze beschrijving wordt gebruikgemaakt van de nodige voorbeelden, omdat dit noodzakelijk is om zo concreet mogelijk te illustreren wat de handelingsperspectieven zijn die in het kader van de verleiding zijn gehanteerd. Bijkomend voordeel is dat de lezer, in aanvulling op de in de vorige paragraaf genoemde praktijkvoorbeelden, een wat completer beeld krijgt van welke projecten allemaal onderdeel uitmaakten van de zoektocht naar een slimme gemeente.

3.4.2 De aard van de veranderopgave

Eerder is de inhoudelijke uitdaging om te komen tot een slimme gemeente geduid als een copernicaanse omwenteling. Niet de institutionele domeinbelangen van organisaties zouden centraal moeten staan, maar het behalen van resultaten voor de burgers. Copernicus heeft bij leven nooit gelijk gekregen en Galilei moest op zijn zeventigste voor het Vaticaan verklaren dat de theorie dat de zon het middelpunt vormt van ons stelsel en niet de aarde een poëtische droom was. De theorie van Copernicus en Galilei was namelijk in strijd met de institutionele belangen van de machtige katholieke kerk. Een organisatieverandering die als doel heeft de institutionele belangen van organisaties ondergeschikt te maken aan het realiseren van het maatschappelijk resultaat raakt aan machtige deelbelangen die het bestaande willen behouden.

De gemeente Amsterdam vormde bij uitstek een biotoop waarin niemand de baas is. Er was sprake van een college van B en W met een benoemde Burgemeester en zes wethouders van verschillende politieke partijen. Afhankelijk van de politieke en personele samenstelling opereerde dat college meer of minder collegiaal, maar feitelijk had de gemeentelijke organisatie zeven politieke bazen met de gemeenteraad als hoogste politieke orgaan. Naast het college van B en W opereerden 14 stadsdeelbesturen die over een fors aantal eigen bevoegdheden beschikten. Formeel juridisch waren deze stadsdeelbesturen weliswaar ondergeschikt aan B en W, maar in de praktijk waren ze behoorlijk autonoom. De gemeentesecretaris was in Amsterdam de hoogste ambtenaar van de gemeente en directeur van de Bestuursdienst die het college van B en W in meest directe zin ondersteunt in het besturen van de stad richting ambtelijke diensten, stadsdelen en externe partijen. Maar de gemeentesecretaris was in de onderzochte periode in Amsterdam niet de baas van alle ambtenaren. De directeuren van de circa 30 centrale diensten vielen onder hun eigen wethouder en de stadsdeelsecretarissen vielen onder hun eigen stadsdeelbestuur. Daarnaast gold dat door de gemeente Amsterdam vrijwel geen complex maatschappelijk probleem kon worden opgelost zonder de medewerking van externe partijen. Partners als justitie, politie, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningbouwcorporaties waar de gemeente weinig tot niets over te zeggen had afgezien van soms een subsidierelatie.

De uitdaging voor het verandermanagement in Amsterdam kwam daarmee neer op het bevorderen van meer samenwerking over organisatiegrenzen heen in een situatie waarin niemand de baas is. Dat die samenwerking absoluut geen vanzelfsprekendheid was, bleek onder andere heel tekenend uit het gegeven dat tijdens de eerste gezamenlijke bijeenkomst ooit van de hele ambtelijke top van de gemeente Amsterdam in 1999, de meeste topambtenaren zich nog aan elkaar moesten voorstellen omdat ze elkaar niet kenden. Vele visitekaartjes werden uitgewisseld. En uit die visitekaartjes bleek ook dat de gemeente Amsterdam over evenzovele huisstijlen beschikte als dat ze organisaties telde.

3.4.3 De succesfactoren van de Amsterdamse veranderaanpak

Commitment van het topmanagement

Vanaf het begin heb ik als gemeentesecretaris persoonlijk leidinggegeven aan het organisatieontwikkelingsproces. Verderop in het verhaal zal blijken dat het verkrijgen van breed commitment, bij de politiek, bij de rest van het topmanagement en bij de medewerkers, een belangrijk onderdeel van de veranderstrategie vormde. Maar het organisatieontwikkelingsproces is daarnaast ook altijd van het begin tot het einde

"mijn" project gebleven, in die zin dat ik duidelijk eindverantwoordelijk was en ook vanaf het begin een belangrijke drijvende kracht was van het veranderproces. Wat men ook van dit veranderproces vond, het was voor iedereen in de organisatie duidelijk dat de gemeentesecretaris dit proces 100% steunde. Alhoewel dat moeilijk is om over jezelf te zeggen heb ik ook het gevoel dat die steun zich onder meer vertaalde in concreet voorbeeldgedrag, zowel in persoonlijke zin (gewenst gedrag laten zien, zelf actief het voortouw nemen, zelf met de poten in de modder, zichtbaar aanwezig als sponsor van door anderen ondernomen voorbeeldprojecten, etc.) als wanneer het gaat om het deelnemen van mijn eigen Bestuursdienst in vele voorbeeldprojecten.

Ik deed dit omdat ik ervan overtuigd was en ben dat commitment van het topmanagement een cruciale succesvoorwaarde is ten aanzien van veranderingsprocessen.

Gevoel van urgentie

Ten tijde van de start van het veranderingsproces eind 2000 leek er zo op het eerste gezicht een breed draagvlak voor de gewenste veranderingen. Het eerste visiedocument getiteld *Drieluik* (2000) kon op breed ambtelijk en politiek draagvlak rekenen. In die eerste periode is dan ook weinig aandacht besteed aan het scherp en aanschouwelijk neerzetten van de problemen. Er leek immers een breed draagvlak voor de oplossingen te bestaan. Toen het daadwerkelijk op het uitvoeren van de eerste verbeteringen aankwam ontstond toch een eerste golf van veranderingsweerstand. Waarom was al die verandering eigenlijk nodig? Het ging toch allemaal goed met de gemeente Amsterdam? Blijkbaar was het makkelijker om overeenstemming te krijgen over plannen dan over de daadwerkelijke uitvoering ervan. Dit is overigens een vrij bekend fenomeen bij veranderingen. De meeste medewerkers weten veelal zelf het beste wat er mis is in een organisatie en hoe het beter moet. Maar op het moment dat een manager er daadwerkelijk mee aan de slag gaat slaat de onzekerheid toe. Dan ontstaat de neiging om zich vast te klampen aan het verleden. Daarom is in tweede instantie alsnog behoorlijk geïnvesteerd in het duidelijk maken van de problemen. De gemeente werd in die tijd geplaagd door bedrijfsvoeringsaffaires, onder andere bij de Sociale Dienst, bij de dienst Stadstoezicht, en bij het gemeentelijke vervoerbedrijf. Deze affaires waren verantwoordelijk voor behoorlijke financiële en publicitaire schade. Daarnaast verschenen er kritische accountantsrapporten. Door deze affaires in de interne communicatie nog eens breed uit te meten werd een bijdrage geleverd aan het verhogen van het urgentiegevoel.

De keerzijde van deze urgentiegevoelverhogende acties was dat sommige medewerkers (ondanks het feit dat ze zelf aan de probleemanalyse hadden bijgedragen) zich in het verdomhoekje gezet voelden. Had-

den ze het dan al die jaren verkeerd gedaan? Het was daarom van groot belang dat de urgentiegevoelverhogende acties in de communicatie gepaard gingen met een toonzetting waaruit duidelijk respect voor het verleden bleek. In de trant van "Er is in het verleden prima gewerkt, maar de omstandigheden zijn veranderd en daarom is verandering nodig, niet omdat u uw werk niet goed gedaan heeft". De ervaring leerde dat dat element van respect voor het verleden niet vaak genoeg kon worden benadrukt. Toch waren er nog steeds medewerkers die zich persoonlijk aangevallen voelden en met de hakken in het zand gingen staan, zij het wel in steeds mindere mate. Op een gegeven moment heb ik er in berust dat dit effect nooit helemaal uit te bannen is en dat je door succesvol te zijn langzaam aan steeds meer mensen meekrijgt en dus vooral stug moet volhouden.

Een voldoende mate van urgentiegevoel bleek permanent onderhoud nodig te hebben. Toen de domeinbelangen die in het geding kwamen geleidelijk aan groter werden nam de spanning in de organisatie opnieuw toe. De vraag waarom dit eigenlijk allemaal nodig was werd steeds vaker gesteld. Dat was aanleiding voor een nieuwe ronde van het verhogen van het urgentiegevoel. Dit keer gebeurde dat door een aantal hardnekkige maatschappelijke problemen die ondanks veel inspanning maar niet tot een bevredigende oplossing konden worden gebracht, breed uit te meten via de gemeentelijke communicatiekanalen. Als voorbeelden werden onder meer gebruikt de duizenden voortijdig schoolverlaters per jaar, de kleine groep hardekernjongeren en veelplegers die het grootste deel van de zeer forse criminaliteitscijfers voor hun rekening namen en de verstopte woningmarkt met alle gevolgen voor huisvesting van studenten, starters, politieagenten, verplegers en onderwijzers van dien.

Ook het gebruikmaken van incidenten, door het vuurtje een beetje op te stoken in verband met krantenberichten en plotseling optredende crises, behoorden tot de gereedschapskist van urgentie verhogende instrumenten. Zo was het krantenbericht over het meisje dat heel lang op haar rolstoel moest wachten de aanleiding om te starten met verbeteringen in de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. De hoge boetes uitgedeeld door het ministerie van Sociale Zaken in verband met het onvoldoende uitvoeren van heronderzoeken vormde een van de aanleidingen om in te grijpen bij de Sociale Dienst.

Een laatste manier om het urgentiegevoel op peil te houden was simpelweg de confrontatie met de praktijk. Door middel van werkbezoeken werden bestuurders en ambtenaren concreet geconfronteerd met de problemen in de stad. Die kregen daarmee ook vaak letterlijk een gezicht en dat bleek een heel effectieve manier te zijn om het urgentiegevoel op peil te houden.

Ik concludeer hieruit dat om organisatieverandering daadwerkelijk in gang te zetten een voldoende mate van breed gedragen urgentiegevoel nodig is dat er dingen niet goed gaan en dat dus verandering noodzakelijk is. Soms is dat urgentiegevoel er gewoon, vaak na een crisis, en kan er op een natuurlijke wijze gebruik van worden gemaakt. Soms is dat urgentiegevoel er niet en dan moet er actie worden ondernomen om dat urgentiegevoel te vergroten.

Richtinggevende visie (zit in de organisatie)
Gedurende het gehele organisatieontwikkelingsproces is heel bewust gewerkt met visiedocumenten die richting gaven aan de verandering. Het eerste visiedocument was het *Drieluik* (2000). Daarna kwam het visiedocument *Agenda 2006* (2004). Deze documenten bevatten een weliswaar abstracte, maar scherpe en heldere visie op de gewenste richting van de organisatieontwikkeling. Die visiedocumenten fungeerden als permanente ijkpunten voor alle veranderacties. Alle acties moesten ten dienste staan van de visie. De visiedocumenten bevatten weliswaar ook gerichte inhoudelijke verbeterprojecten, maar boden tegelijkertijd veel ruimte voor nadere invulling van de "hoevraag". Het waren dus geen dichtgetimmerde plannen. De visiedocumenten boden ruimte voor nieuwe projecten.

De meeste kennis over wat er mis is en hoe het beter moet is vaak al in een organisatie aanwezig. Ik maakte gebruik van deze kennis door veel te luisteren en langs alle organisatieonderdelen van de gemeente te gaan. De neerslag van die luisterronde werd het *Drieluik*. De "frisse blik" van de nieuwe gemeentesecretaris kwam voor het grootste deel overeen met de probleemanalyse en oplossingsrichtingen zoals die uit de organisatie werden aangereikt. Ook de latere visiedocumenten kwamen interactief tot stand. Het voordeel van deze werkwijze was dat door de brede consultatie draagvlak werd gerealiseerd voor de organisatieveranderingen.

Een opvallend gegeven was dat veel medewerkers het ingezette veranderproces, ondanks inspraak en de luisterrondes, te snel vonden gaan. Visie zit wel in een organisatie, maar heeft de neiging er – gevangen in eindeloos doorpraten – in te blijven zitten. In zo'n situatie is duidelijk leiderschap onontbeerlijk. "Eerst inspraak maar daarna wel een uitspraak" was het adagium. Het betrekken van de hele organisatie bij de totstandkoming van een visiedocument had de natuurlijke neiging om te lang door te gaan en momentum te verliezen. Dit betekende dat knopen tijdig doorgehakt moesten worden.

In de kern waren *Drieluik* en *Agenda 2006* weliswaar bestuurlijk gewenste, maar toch vooral topambtelijke initiatieven. Het betrekken van de medewerkers bij de totstandkoming van deze visiedocumenten was grotendeels beperkt tot de ambtelijke top (directeuren en stadsdeel-

secretarissen) en de medewerkers van de Bestuursdienst. Een bredere consultatie was ook vrijwel onmogelijk of zou een zeer tijdrovend proces zijn geweest. Dit betekende wel dat het verder verbreden van het draagvlak, dieper de organisatie in, langs andere wegen tot stand moest komen.

Ook hebben *Drieluik* en *Agenda 2006* – omdat het topambtelijke initiatieven waren – last gehad van een gebrek aan echt doorleefd politiek eigenaarschap. De politiek stemde weliswaar steeds in met de visiedocumenten en de daaruit voortvloeiende projecten, maar aan echte actieve politieke sponsors heeft het in het begin ontbroken op de burgemeester na en op een aantal afzonderlijke *Agenda 2006*-projecten na die – min of meer toevallig – de intensieve persoonlijke belangstelling van een wethouder kregen. In die gevallen ging de uitvoering ook ineens veel sneller.

Zowel het gebrek aan betrokkenheid dieper ambtelijk de organisatie in als het gebrek aan vroegtijdige betrokkenheid van de politiek is aangepakt in de volgende fase van visieontwikkeling ten aanzien van de gemeentelijke organisatieontwikkeling: de totstandkoming van het rapport *Beter Presteren voor Amsterdam* (2005). In dit rapport werden op grond van een integrale procesanalyse de problemen in het functioneren van de gemeente samenhangend in kaart gebracht. Het rapport bouwde voort op de probleemanalyses uit de voorgaande twee visiedocumenten, maar kwam met nieuwe, verdergaande aanbevelingen ten aanzien van oplossingsrichtingen gericht op een accentverschuiving van vrijblijvende naar veel minder vrijblijvende samenwerking mede gebaseerd op doorzettingsmacht.

Voor de totstandkoming van het rapport *Beter Presteren voor Amsterdam* werd niet alleen de ambtelijke top ingeschakeld, maar ook alle bij de verschillende lopende verbeterprocessen betrokken ambtelijke medewerkers (naar schatting zo'n 300 medewerkers op cruciale plekken in de organisatie). Dit gaf een extra impuls aan het ambtelijke draagvlak voor het veranderingsproces. Er werd gebruikgemaakt van maar één externe deskundige (Jaring Hiemstra) die zijn naam en onafhankelijke legitimatie aan het rapport verbond.

Nog belangrijker was misschien wel dat het rapport *Beter Presteren voor Amsterdam* ook politieke eigenaren kreeg in de vorm van een bestuurlijk team samengesteld uit de burgemeester, een wethouder namens B en W en twee stadsdeelvoorzitters namens de stadsdeelbesturen. Toen het rapport uiteindelijk verscheen in de zomer van 2005 was het dan ook een rapport van de politiek voor de politiek. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat het gedachtegoed van slimmer werken veel meer dan daarvoor tussen de oren van veel bestuurders is komen te zitten en zijn weg heeft gevonden in politieke documenten.

Ik concludeer hieruit dat, wanneer er eenmaal een gevoel van urgentie is, ook snel helder moet worden wat de oplossing van de problemen is. Anders blijft de organisatie in vertwijfeling achter. Er is dus een heldere visie nodig op de manier waarop de problemen het beste aangepakt kunnen worden. Zonder heldere focus op het doel van organisatieverandering is een gerichte verandering niet mogelijk. Het risico is dan groot dat organisatieverandering verzandt in veranderen om het veranderen. Die visie zit overigens voor een belangrijk deel al in de organisatie en het is in het kader van draagvlak verstandig die visie ook expliciet uit de organisatie op te halen. Het is tevens verstandig de visie enerzijds voldoende richtinggevend te laten zijn, maar anderzijds voldoende ruimte latend voor verdere invulling door de werkvloer.

Een procesbenadering

Een van mijn uitgangspunten bij het veranderingsproces was dat er in beginsel niet gereorganiseerd zou worden in termen van nieuwe harkjes tekenen en mensen van hun oude naar hun nieuwe functies verplaatsen. Er bestaat een cartoon met als eerste tekening een boom met een bepaalde takkenstructuur met daarop allerlei vogeltjes die individueel heel mooi fluiten, maar wel allemaal hun eigen liedje. Op het volgende plaatje komt er een veranderingsmanager aangelopen die heel hard gaat schudden aan die boom. Alle vogeltjes vliegen verschrikt op en worden naar een andere boom met een andere takkenstructuur gejaagd. Alle vogeltjes komen in de andere boom terecht, allemaal een tak (salarisschaal) hoger en ze zingen nog steeds tegen elkaar in.

De veronderstelling was dat reorganisaties niet tot verbetering in de organisatie leiden, mede omdat reorganisaties ongelooflijk veel geld en energie kosten en geruime tijd de aandacht afleiden van het simpelweg verbeteren van het functioneren van de organisatie. Er is gewerkt vanuit het principe van het centraal stellen van het probleem en van de oplossing daarvan. Vanuit dat perspectief werd gekeken naar het functioneren van de werkprocessen en gefocust op het verbeteren van die werkprocessen.

In de jaren 2000-2007 is daarom vrij weinig gereorganiseerd via de harkjesbenadering. De reorganisaties die wel hebben plaatsgevonden (zoals de vorming van de nieuwe Dienst Werk en Inkomen uit de oude Sociale Dienst, Dienst Maatwerk en NV Werk) vloeiden logisch voort uit de gewenste herinrichting van de werkprocessen zoals die uit de procesdoorlichtingen naar voren kwamen. Pas de laatste jaren is sprake van de eerste vrij forse reorganisaties, vooral als het gaat om de ontwikkeling naar servicehuizen. Maar ook deze reorganisaties waren het logische sluitstuk van een organisatieontwikkelingsproces vanuit de procesaanpak. Het bleven zeer complexe en risicovolle projecten, maar ze

vinden op een veel logischer moment plaats, en op basis van een grondige procesanalyse.

De succesfactor die ik hieruit identificeer is het hanteren van de procesbenadering of anders gezegd het principe van "niet reorganiseren tenzij". Dat tenzij slaat dan op situaties die zo vast zitten dat alleen nog een reorganisatie als hefboom voor verandering kan werken.

Communicatie

Tijdens het organisatieontwikkelingsproces is in de gemeente Amsterdam veel aandacht besteed aan het verbeteren van de communicatie over het veranderproces. Elementen van die communicatieaanpak waren het vergroten van het gevoel van urgentie, aanschouwelijk onderwijs, vroegtijdig zoveel mogelijk medewerkers bij de totstandkoming van de visie betrekken, successen breed uitmeten, eigenaarschap verbreden en anderen laten scoren (zie verderop voor nadere toelichting). Het leek soms alsof het hele veranderproces alleen uit communicatie bestond. Dit is natuurlijk overtrokken, maar het werd wel duidelijk dat goede communicatie cruciaal is voor het vergroten en onderhouden van het draagvlak dat nodig is om een veranderingsproces tot een goed einde te brengen.

In het begin van het veranderproces is de gemeentelijke interne (en externe) communicatieve infrastructuur op orde gebracht. Het personeelsblad werd geprofessionaliseerd en er kwamen persoonlijke verhalen in over slimmer werken op de werkvloer. Er kwam een periodieke digitale nieuwsbrief voor het topmanagement. Een gemeentelijk intranet werd geïntroduceerd met een nieuwspagina en minisites waarop kennis kon worden gedeeld. Er kwamen digitale nieuwsbrieven met betrekking tot de verschillende verbeterprojecten. Op een jaarlijkse concernmarkt werden alle successen aan elkaar gepresenteerd. Tot slot waren er regelmatig cityhall meetings om mensen ook in persoon bij te praten over de stand van zaken van het veranderproces, en stadhuislezingen waarin "off line" dieper op bepaalde projecten voor slimmer werken werd ingegaan.

Er is veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van verschillende netwerken die elkaar in regelmatige bijeenkomsten konden ontmoeten. Naast periodieke directeurenconferenties zijn netwerken opgezet voor stadsdeelsecretarissen, communicatiemedewerkers, medewerkers personeel en organisatie, financiële medewerkers, hoofden middelen van stadsdelen en alle leidinggevenden van schaal 13 en hoger. Een positieve ontwikkeling was ook dat er steeds meer netwerken op inhoudelijke onderwerpen ontstonden zoals het netwerk voor sectorhoofden stadsdeelwerken en voor de sectorhoofden onderwijs en welzijn. Al deze netwerken werden uiteraard gebruikt voor kennisdelen, professionalisering van het eigen vakgebied en het ontwikkelen van het concern-

gevoel. Maar ze werden ook steeds meer ingezet om een bijdrage te leveren aan de verschillende gemeentebrede verbeterprojecten. Een mooi voorbeeld van de manier waarop netwerken kunnen helpen bij een voortvarende aanpak van de samenwerking was het huisstijlproject. Vrijwel vanaf het begin zijn – naast de stadsbesturen – zowel de hele ambtelijke top als de netwerken van communicatiemedewerkers en P&O'ers betrokken geweest bij de ontwikkeling van de huisstijl. Dat leidde ertoe dat besturen positief geadviseerd werden over het huisstijlproject door hun communicatie en P&O-adviseurs, omdat zij intensief waren betrokken bij het project.

Ook het concernbrede opleidingsprogramma is gebruikt voor het verwerven van draagvlak voor de veranderingsoperatie. Al vrij in het begin van het veranderingsproces beschikte de gemeente Amsterdam over eigen op maat gesneden managementopleidingen voor zowel beginnend, midden- als topmanagement. Het gedachtegoed van *Drieluik* en de *Agenda 2006* werd een standaardmodule in die managementopleidingen. Voor specifieke onderdelen zoals ketenregie, procesdenken en dienstverlening werden speciale masterclasses of andersoortige opleidingen georganiseerd. Hoe slim te handhaven werd geleerd in een zogenaamde handhavingsacademie. Langzaam ontstond een samenhangend en uitgebreid concernbreed opleidingsprogramma voor verschillende doelgroepen van medewerkers met één rode draad: het gedachtegoed van slimmer werken.

Tijdens het veranderproces is permanent geworsteld met de vraag wat de juiste dosering van informatie was. In Amsterdam is gekozen voor een vrij massieve inzet van veel verschillende communicatie-instrumenten. Met daarbij de keuze voor de ontvanger in welke mate hij al die beschikbare informatie tot zich wilde nemen. Er kwamen nieuwsbrieven met doorklikmogelijkheden voor nadere informatie, minisites op het gemeentelijk intranet en voorlichtingsbijeenkomsten voor degenen die de voorkeur hebben voor mondelinge informatieoverdracht. Toch bleven er ambtenaren die vonden dat er te weinig gecommuniceerd werd naast ambtenaren die vonden dat er juist sprake was van een communicatieve "overload". Er bleef sprake van een groep medewerkers die nog steeds niet veel wisten van *Agenda 2006* en *Beter Presteren voor Amsterdam* en zich niet aangesproken voelden om er een bijdrage aan te leveren. Wel werd de groep (actieve en passieve) medestanders langzaam maar zeker groter en groter.

Of medewerkers informatie echt verwerken hangt ook deels af van de juiste balans tussen zenden en ontvangen. Want ook goed ontvangen en luisteren is communicatie die bijdraagt aan het draagvlak voor veranderingen. De beste manier om ontvangstcommunicatie te organiseren bleek om slimme werkers zelf aan het woord te laten in schriftelijke communicatie-uitingen en tijdens conferenties. Een geslaagd voor-

beeld was een bijeenkomst van zo'n vijftig slimme werkers van de werkvloer waarin ze in staat werden gesteld elkaar in kleine groepjes te vertellen over hun eigen project om daar vervolgens gezamenlijk lessen uit te trekken langs de meetlat van de principes van slimmer werken. De bijeenkomst was zeer inspirerend en ook slimme werkers die nooit eerder van *Agenda 2006* hadden gehoord begrepen ineens dat ze onderdeel waren van een groter veranderproces. Zij waren daarna des te meer gemotiveerd om het gedachtegoed van slimmer werken verder te verkondigen.

Mijn conclusie is dat een goede interne communicatie van cruciaal belang is voor het welslagen van een veranderingsproces.

Verbinding met de werkelijkheid van de werkvloer: aanschouwelijk onderwijs

Een probleem van het werken met een weliswaar scherpe maar toch vrij abstracte visie bleek te zijn dat niet direct voor alle betrokkenen duidelijk was wat de visie nu concreet betekende voor hun dagelijkse werkpraktijk. Dat bleek wel een belangrijke voorwaarde om iedereen mee te krijgen in de verandering. In het begin bleef het organisatieontwikkelingsproces nog te veel steken in abstracties en veel managementjargon. De reactie uit de organisatie was dan ook vaak: "Mooie plannen, maar wat betekent dat nu voor mij, raakt het mij eigenlijk wel?"

Daarom is veel gewerkt met zogenaamd "aanschouwelijk onderwijs": praktijkvoorbeelden van verschillende aard die illustreerden wat concreet bedoeld werd met slimmer werken op de vele verschillende plekken in de organisatie. Elke week werd bijvoorbeeld een nieuw voorbeeld van slimmer werken gepresenteerd via de interne communicatiekanalen.

Een belangrijke succesfactor was mijns inziens dan ook het verbinding maken met de werkelijkheidsbeleving van de (verschillende) werkvloer(en) door het intensief gebruiken van aanschouwelijk onderwijs, door het (laten) vertellen van concrete verhalen over wat slimmer werken nu in de uitvoeringspraktijk betekent.

Omgaan met veranderingsweerstand

Er zijn vele manieren om met veranderingsweerstand om te gaan. Hiervoor heb ik daar al een aantal voorbeelden van gegeven (o.a. betrokkenheid organiseren). Maar als algemeen uitgangspunt stond vanaf het begin centraal dat veranderingsweerstand niet per definitie negatief is. Veranderingsweerstand is een natuurlijk verschijnsel bij veranderingsprocessen vanwege de onzekerheid die dat met zich meebrengt, veelal ook vanuit oprechte betrokkenheid en bezorgdheid of zaken niet te snel gaan, of dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid.

Op het moment dat betrokken medewerkers die weerstandsgedrag vertonen per definitie in de hoek van de remmers zouden zijn ge-

plaatst, zou een onnodig groot deel van de medewerkers als "remmers in vaste dienst" zijn gestigmatiseerd. Elk veranderingsproces begint met een relatief kleine groep voorstanders, een vrij grote groep "constructief kritische kat-uit-de-boom-kijkers", een vrij grote groep die een houding hebben van "het zal mijn tijd wel duren, ook dit zal wel weer overwaaien" en een relatief kleine groep "echte remmers" die mentaal niet in staat is om de verandering mee te maken.

Onderdeel van de veranderingsstrategie was dan ook om vooral te focussen op de eerste groep die vanaf het begin enthousiast is om vervolgens de tweede groep door de eerste groep te laten overtuigen om vervolgens de derde groep op zijn minst in een meewerkstand te krijgen. Op verschillende manieren is dit in Amsterdam gedaan. De meest kritische groep kreeg vooral in het begin van het proces ook volop de gelegenheid om gehoord te worden. Maar op een gegeven moment is er voor gekozen om aan deze groep minder aandacht te geven en vooral te focussen op het ontketenen van de aanwezige positieve energie. Want te veel aandacht voor deze meest kritische groep bleek demotiverend te werken op die medewerkers die zich wel met hart en ziel inzetten voor de veranderingen. Overigens is nooit gekozen voor een strategie om critici monddood te maken. Vaste routine was de regel dat alle, na intensieve discussies, resterende verschillen van mening transparant werden gemaakt ten behoeve van finale ambtelijke en/of bestuurlijke besluitvorming. Dat is zelfs een aantal keren zo ver gegaan dat de meest kritische directeuren, ook al behoorden ze tot een zeer kleine minderheid, door mij uitgenodigd werden in bijeenkomsten met B en W om hun verhaal te doen.

Als succesfactor identificeer ik hieruit het focussen op positieve energie en het constructief omgaan met weerstand.

Beginnen met makkelijke problemen/plukken van laaghangend fruit

Het veranderproces binnen de gemeente Amsterdam is destijds begonnen met het minst gevoelige en minst politieke probleem in het functioneren van de gemeente: de bedrijfsvoering. De analyse was dat een van de redenen voor het onvoldoende presteren van de gemeente de gefragmenteerde en ondermaatse bedrijfsvoering was. Een aantal acute crisissen in de bedrijfsvoering zorgden voor voldoende urgentiegevoel om de bedrijfsvoering aan te pakken en te gaan samenwerken over organisatiegrenzen heen.

Het feit dat in Amsterdam niemand de baas is, was een gegeven van waaruit moest worden gewerkt. Een van de weinige opties om het veranderproces te starten was daarom de tactiek van verleiden, mensen en organisaties op basis van vrijwilligheid proberen mee te krijgen. De minst complexe bedrijfsvoeringsonderwerpen zoals huisstijl, eenduidige arbeidsmarktcommunicatie en gezamenlijk inkopen leenden zich

goed als start van deze tactiek, mede omdat ze niet zo politiek gevoelig waren.

De succesfactor die ik hier uit haal is het beginnen met het aanpakken van relatief makkelijke problemen, het plukken van laaghangend fruit en vervolgens voortbouwen op die eerste successen.

Coalitie van "willing, able and sometimes desperate" en successen vieren

De gemeente Amsterdam is zoals eerder gesteld een complexe organisatie bestaande uit veel relatief autonome deelorganisaties. Wachten met de uitvoering van een plan totdat er volledige consensus zou zijn tussen alle betrokken organisaties was daarom een recept voor verlamming. Het veranderproces startte daarom met een coalitie van "willenden, kunnenden en soms wanhopigen". Er waren altijd wel verscheidene centrale diensten en/of stadsdelen die toe waren aan een nieuwe kwaliteitsimpuls of verbeterslag en die bereid waren samen te werken. Soms ook gewoon uit noodzaak, omdat ze als organisatie te klein en te arm waren om zo'n ontwikkeling op eigen kracht in te zetten (de "wanhopigen"). Met die coalitie werd dan een concreet succes geboekt en dat succes trok weer andere deelorganisaties over de brug om zich aan te sluiten volgens de "zwaan-kleef-aan"-methode. Op deze manier ontstonden producten en standaarden die uiteindelijk de hele gemeentelijke organisatie ging gebruiken.

Een van de eerste successen was de introductie van de nieuwe gemeentelijke huisstijl. Daartoe was weliswaar al in 2001 gemeentebreed besloten, maar de introductie vond stapsgewijs plaats. De nieuwe huisstijl bestond uit de drie Andreaskruisen van de gemeente Amsterdam met daaronder een eigen merkteken voor het betreffende stadsdeel, gemeentelijke dienst of bedrijf. Een kleine groep voorlopers begon en kwam met mooie resultaten. Dat zwengelde het enthousiasme aan: er ontstond bijna een wedstrijd om het mooiste eigen merkteken. Op een gegeven moment kwamen er om de zoveel maanden nieuwe merktekens (huisstijl voor diensten en stadsdelen, maar ook voor website, nieuwsbrief, auto's en publicatieborden) gereed. Een festijn van deelsuccesjes. Uiteindelijk kreeg eind 2006 de gemeente Amsterdam zijn nieuwe uniforme huisstijl. Daarbij gaat het niet alleen om het logo, maar ook om alle publieke uitingen in bredere zin, inclusief helder taalgebruik in brieven en e-mails en de manier waarop burgers in bijvoorbeeld telefonische contacten te woord worden gestaan. Alle centrale diensten en stadsdelen waren "om" en er zijn vele prijzen mee gewonnen.

Uit het voorbeeld van de invoering van de nieuwe huisstijl blijkt ook een andere succesvoorwaarde voor de gevolgde aanpak. Namelijk het ruimte bieden aan alle deelnemers voor een eigen natuurlijk instapmoment (verhuizing, afronding interne reorganisatie, oude huisstijl afge-

schreven). Dit betekende niet kiezen voor één "big bang"-moment. Daarmee werden slechte investeringen voorkomen. Deze aanpak is in meerdere projecten met succes gehanteerd.

Een ander succes was de introductie van een applicatie om snel een eigen website te bouwen onder de naam "web in a box". In de beginperiode van het veranderingsproces beschikten veel gemeentelijke organisaties nog niet over een eigen website en die organisaties die er al wel één hadden werkten allemaal met eigen applicaties, concepten en leveranciers. Om in die situatie verbetering te brengen is centraal vanuit de Bestuursdienst "web in a box" ontwikkeld. Via de zwaan-kleef-aanmethode is "web in a box" uiteindelijk in een paar jaar over tientallen stadsdelen, gemeentelijke diensten, bedrijven en programma's uitgerold en daarmee de "de facto" standaard geworden. Toen het eenvoudige contentmanagementsysteem dat ten grondslag had gelegen aan "web in a box" was uitontwikkeld, kon relatief gemakkelijk met alle gebruikers in één keer worden overgestapt naar een nieuwe standaard contentmanagementsysteem.

Op een vergelijkbare manier is het standaard digitale loket ontwikkeld. Met als verschil dat de Bestuursdienst als feitelijke ontwikkelaar veel meer op de achtergrond heeft gefunctioneerd. Het voorbeeld van "web in a box" had geleerd dat, hoeveel verleiding je ook toepast, er altijd een zekere weerzin is tegen initiatieven van het hoofdkantoor. Zo werd het digitale loket voor burgerzaken in zeer nauw overleg met het stadsdeel Zeeburg ontwikkeld. Zeeburg streek met de eer en ging vervolgens mede namens de Bestuursdienst het loket aan de collegastadsdelen uitventen. Op vergelijkbare wijze werd het digitale ondernemersloket samen met de centrale dienst Economische Zaken ontwikkeld en uitgerold over de stadsdelen. Deze manier van veranderen van werkprocessen sloot aan op in de organisatie aanwezige veranderingsgezindheid en op bestaande investeringsbereidheid. Zo werd het digitale ondernemersloket met geld van de dienst Economische Zaken ontwikkeld.

Het laatste voorbeeld dat in de zwaan-kleef-aan-reeks niet mag ontbreken is de totstandkoming van *Antwoord*. Vanwege het gebrek aan draagvlak voor een gemeentebreed project gericht op de totstandkoming van één telefoonnummer zijn destijds de directie communicatie van de Bestuursdienst, het stadsdeel Centrum en het facilitair bedrijf verantwoordelijk voor het beheer van het stadhuis waaronder de telefooncentrale, gewoon op provisorische wijze gestart met één telefoonnummer. Na twee jaar bleek uit een landelijke benchmark dat de gemeente Amsterdam het op één na best toegankelijke telefoonnummer had. Amsterdam had dus het op één na best toegankelijke telefoonnummer van Nederland en nog tientallen andere telefoonnummers. Maar het succes praatte zich wel rond en al snel stonden verscheidene diensten en stadsdelen op de stoep die wel wilden aansluiten. Met een

beetje geluk zou op deze manier rond 2010 het ene telefoonnummer realiteit kunnen worden. Dat het uiteindelijk sneller is gegaan had een andere reden waarover hierna meer.

De succesfactor die uit deze voorbeelden naar voren komt vat ik samen als "werken met een coalitie van willenden en het vieren van successen gericht op een zwaan-kleef-aan-effect, met ruimte voor eigen instapmomenten".

Verleiden met geld en verleiden met budgettaire schaarste

Wat de verleidingsstrategie in sommige trajecten aanzienlijk vergemakkelijkte was dat er, vooral in de beginjaren van het veranderingsproces, een pot met geld door de politiek ter beschikking was gesteld waaruit samenwerkingsprojecten konden worden gefinancierd. Daarmee werd meedoen gratis of een stuk goedkoper en zo extra aantrekkelijk. Zo was deelname aan "web in a box" voor de eerste deelnemers gratis. Aan de tweede groep werd vervolgens een kleine en aan de verdere volgers een wat grotere bijdrage gevraagd (wat nog altijd vele malen goedkoper was dan zelf een website laten bouwen). Dat geld werd weer gebruikt voor verdere ontwikkeling van het product. De huisstijloperatie werd grotendeels – afgezien van interne invoeringskosten die veelal toch al moesten worden gemaakt – centraal gefinancierd.

Toen rond 2002 de budgettaire situatie van de gemeente aanzienlijk verslechterde en er moest worden bezuinigd, was de mogelijkheid om te verleiden met extra geld verdwenen. Vervolgens is van de nood een deugd gemaakt en is begonnen met verleiden zonder geld ofwel verleiden met budgettaire schaarste. Bewust werd gekozen voor een stevige budgettaire taakstelling op de apparaatskosten van 50 miljoen euro. Daar was een politieke noodzaak toe, maar de grote omvang van de taakstelling zorgde er ook voor dat een kaasschaafoperatie waarbij verder alles bij het oude blijft zeer pijnlijk zou worden. Gebrek aan geld werd gebruikt als prikkel om samenwerkingsprojecten van de grond te krijgen. In een groot aantal gevallen is een directe relatie gelegd met de ombuigingstaakstellingen. De propositie was dan heel simpel. "Als u meedoet met dit samenwerkingsproject kan de ombuiging op relatief pijnloze wijze worden gerealiseerd. Als u niet meedoet, dan wordt het pijnlijke taakafstoting of kaasschaaf." Op deze manier is de forse ombuigingsoperatie op het apparaat waarmee de gemeente Amsterdam vanaf 2002 geconfronteerd werd, gebruikt als hefboom om samenwerkingsprojecten van de grond te tillen. Dat ging overigens niet zonder slag of stoot, omdat een deel van het ambtelijke topmanagement samenwerkingsprojecten niet met een ombuigingstaakstelling wilde belasten. Uiteindelijk moest het college van B en W er aan te pas komen om de knoop door te hakken.

Het meest eenvoudige samenwerkingsproject bestond uit een groot aantal acties gericht op gezamenlijke inkoop. Er werd rond 2000 nauwelijks gezamenlijk ingekocht in de gemeente Amsterdam. Elke dienst of ieder stadsdeel had wel één of meerdere inkopers die van mening waren dat zij altijd de beste deal konden sluiten. Onder druk van de ombuigingsoperaties zijn vele gemeenschappelijke inkooptrajecten opgestart die miljoenen besparingen hebben opgeleverd. Een mooi voorbeeld was de samenwerking van alle gemeentelijke dienstonderdelen in een gemeenschappelijk programma op de lokale tv-zender AT5. Het resultaat was besparingen op productiekosten en tarieven en één gemeenschappelijke uitstraling via een van de best bekeken AT-5-programma's.

Twee andere projecten die met de wind van de bezuinigingen in de rug gestart zijn hadden betrekking op de vorming van servicehuizen voor ICT en HRM. Dat was waarschijnlijk zonder ombuigingsnoodzaak nooit gelukt. De uiteindelijke besluitvorming door B en W en de gemeenteraad is voorafgegaan door felle discussies. Sommige eindverantwoordelijke topambtenaren waren bang voor uitholling van hun integrale managementtaak. Hoofden ICT en P&O waren bang voor het verlies van hun afdeling en baan. De betrokken medewerkers wilden niet bij zo'n "anonieme" gemeenschappelijke organisatie werken, terwijl de belofte van een servicehuis met betere kwaliteit tegen een fors lagere overhead zo op het eerste gezicht toch te mooi leek om te laten liggen. Ook het project Basisregistraties en ICT-infrastructuur (BRI) gericht op eenmalige vastlegging van gegevens en hergebruik van die gegevens (persoonsgegevens, vastgoedgegevens, bedrijvengegevens) door te werken met authentieke basisregistraties is een voorbeeld dat een extra duwtje in de rug heeft gekregen door de koppeling aan de ombuigingstaakstelling. In 2006, ten tijde van het aantreden van een nieuw gemeentebestuur, werd de tactiek van prikkelen tot samenwerking met behulp van ombuigingstaakstellingen nog een keer herhaald. Ombuigingstaakstellingen werden dit keer onder meer gekoppeld aan nieuwe impulsen voor de samenwerking op het gebied van gezamenlijke inkoop, samenwerking op het gebied van Financiën, het opschonen van de inmiddels ontstane wildgroei aan (vele tientallen) websites en een herpositionering en kwalitatieve verbetering van de Bestuursdienst.

De succesfactor die uit deze verhalen naar voren komt is "verleiden met geld en met budgettaire schaarste als prikkel om samenwerking te bevorderen".

Businesscases doorbreken kosten-batenterreur

Een verbijzondering van de tactiek van verleiden met budgettaire schaarste was het werken met rendabele businesscases. Hiervoor genoemde projecten als servicehuizen en BRI leverden uiteindelijk per

saldo besparingen op, maar ze vergden ook forse investeringen. De kost ging voor de baat uit. De politiek was in budgettair betere tijden nog wel bereid dat investeringsgeld "om niet" ter beschikking te stellen. Vanaf het moment dat ombuigingen noodzakelijk werden was dat niet meer mogelijk. De politiek keek steeds wantrouwiger naar die investeringsvoorstellen, die ook nog eens moesten concurreren met geld voor politiek veel interessantere zaken zoals het opknappen van scholen en het aanpakken van criminaliteit.

De belofte van besparingen op termijn in het kader van de ombuigingstaakstellingen was dus niet genoeg om de politiek over de streep te trekken. Wat uiteindelijk de doorslag gaf om toch aan de slag te gaan met servicehuizen, authentieke basisregistraties en opschoning van het aantal websites, was het werken met rendabele businesscases. In zo'n businesscase werd een gedetailleerde kosten-batenberekening gepresenteerd inclusief "break-evenpoint" en per saldo besparingen. De investeringen werden gefinancierd door op voorhand taakstellende bezuinigingen op de begrotingen van die deelnemende diensten waar de besparingen zouden neerslaan. De investeringen konden op deze manier in de vorm van een rendabel krediet en daarmee zonder beslag op de schaarse budgettaire ruimte aan de gemeenteraad worden voorgelegd. De ingeboekte taakstellende besparingen zorgden ervoor dat de deelnemende organisaties gemotiveerd bleven om er een succes van te maken.

Door te werken met businesscases kon de kosten-batenterreur worden doorbroken. Door te werken met een rendabele businesscase werden alle betrokken organisaties als het ware onder een en hetzelfde budgettaire regime gebracht. Op deze manier werd expliciet wat men laat liggen als men niet bereid is gemeenschappelijk de uitdaging aan te gaan. Dit vormde ambtelijk of politiek het laatste zetje dat nodig was om toch met elkaar in de boot te stappen. Soms lukte het topambtelijk om overeenstemming te bereiken. Soms waren B en W en de gemeenteraad nodig om de knoop door te hakken. Het voorleggen van ambtelijke verschillen van mening aan B en W, ook al was sprake van een grote meerderheid voor het betreffende voorstel, werd overigens door sommige topambtenaren ervaren als "op de macht spelen" en niet als verleiden.

Samengevat is de succesfactor die ik uit deze verhalen identificeer "het werken met taakstellende businesscases ter doorbreking van de verlammende kosten-batenterreur".

Verleiden met geld of met budgettaire schaarste, een keuze met gevolgen voor het tempo

De Amsterdamse ervaring leert dat verleiden met centraal beschikbaar gesteld geld uiteraard veel sneller tot resultaten leidde dan verleiden

zonder geld of met budgettaire schaarste. Dat laatste bleek complexer en daarmee tijdrovender. Terugkijkend denk ik dat het feit dat het veranderingsproces in ieder geval gestart kon worden met een pot met investeringsgeld erg heeft geholpen om het veranderproces uit de startblokken te krijgen. Hiermee was ook een vruchtbare bodem gelegd om in budgettair moeilijker tijden toch op een andere manier door te gaan met samenwerkingsprojecten. Het is mijns inziens de vraag of de start van het veranderingsproces direct in een situatie van ombuigingen hetzelfde resultaat had opgeleverd.

Discussies over het gebruiken van ombuigingstaakstellingen als prikkels tot prestatieverbetering

Het inzetten van ombuigingstaakstellingen als prikkel tot prestatieverbetering leidde ook tot de nodige discussies onder het topmanagement. Sommigen voelden zich niet verleid, maar eerder gedwongen tot samenwerking onder druk van de ombuigingstaakstelling. Een aantal topmanagers was van mening dat dit soort complexe prestatieverbeteringsprojecten niet moest worden belast met een "demotiverende" ombuigingstaakstelling. Men ontkende niet dat grote besparingen mogelijk waren, maar pleitte voor het pas inleveren van besparingen op het moment dat die zich ook daadwerkelijk voordoen. Anderen, waaronder ikzelf, waren van mening dat die ombuigingsdruk als prikkel wel nodig was. De politiek schaarde zich aan deze kant vooral vanwege de gewenste bezuinigingen op de apparaatskosten. Het concept van "verleiden met budgettaire schaarste" leidde wel tot heftige discussies of hier nog wel sprake was van verleiden of dat veel meer sprake was van het inzetten van macht.

De facto standaardisering via voldongen feiten, "lock in"

Het effect van succesvolle verleiding was dat er op een gegeven moment zoveel massa qua deelname ontstond, dat het vrijwel onmogelijk werd om niet aan te sluiten. Ten eerste ontstond er bij voldoende massa een zo gunstig exploitatiemodel dat een organisatie nergens een betere prijs-kwaliteitverhouding kon krijgen. Ten tweede was er sprake van het psychologische effect van de "angst om alleen achter te blijven".

Soms was de onontkoombaarheid van deelname ook veel "fysieker". Zo was bijvoorbeeld de totstandkoming van het interne datacommunicatienetwerk (e-net) nog geheel via de verleiding tot stand gekomen. Er werd een Europese aanbesteding voorbereid, want op voorhand was duidelijk dat er inkoopvoordelen te behalen waren. Eventuele bezwaren tegen deelname vanwege de eigen specifieke ICT-situatie waren op voorhand weggenomen door alle betrokken organisaties inspraak te geven in de specificaties van het eisenpakket. De organisaties met bijzondere veiligheids- of bandbreedte-eisen werden tegemoetgekomen door

in de specificaties te werken met een basispakket, basispakket "plus" en een basispakket "plus plus". Geen enkele organisatie kon dus nog argumenteren dat die graag wilde samenwerken, maar dat de specificaties nou net niet op hem van toepassing waren. Wat meedoen nog eens extra aantrekkelijk maakte was het feit dat in de specificaties ook volledig rekening was gehouden met de gemeentelijke beveiligingseisen. Dus met aansluiting op e-net voldeed iedere organisatie automatisch aan de gemeentelijke beveiligingseisen. Ook een aantal voor gemeentebreed gebruik ontwikkelde toepassingen die van dat e-net gebruik moesten maken, zoals bijvoorbeeld intranet, waren helemaal toegesneden op werking op het e-net. Diensten of stadsdelen die een eigen intranet overwogen moesten vervolgens aan zulke hoge beveiligingseisen voldoen dat het welhaast onmogelijk werd om geen gebruik te maken van deze gemeentebrede standaard. In die zin was sprake van een "lock-in"-situatie. Meedoen met e-net betekende feitelijk ook meedoen met een aantal gemeentelijke applicaties die gebruikmaken van dat e-net.

Een ander voorbeeld van zo'n "lock-in"-situatie was het eerdergenoemde BRI-project. Dit voorbeeld wordt hier genoemd, omdat blijkt dat soms een relatief klein aantal organisatieonderdelen al voldoende massa kunnen genereren om zo'n "lock-in" in de vorm van "de facto bottom-up" standaardisering te bewerkstelligen. Het BRI-project kwam van de grond via traditionele verleiding gebruikmakend van budgettaire schaarste. Al een aantal jaren werd in de gemeentelijke organisatie gevraagd om standaardisering van ICT. Er werd zelfs gevraagd om het verplicht opleggen van die standaarden. Maar elke keer als er voorstellen gedaan werden ging het mis, omdat men wel voor standaarden was zolang het maar overeen kwam met de standaard die men al in huis had. Totdat de ICT-investeringsnood zo hoog werd bij de ICT-grootgebruikers dat de kosten van die investeringen de financiële draagkracht van de individuele organisaties ver te boven gingen. Dit "momentum" werd benut in de marge van een directeurenconferentie in 2004. De directeuren van de betrokken diensten (Belastingdienst, Dienst Persoonsgegevens, de Vastgoeddienst, het Ontwikkelingsbedrijf, de Dienst Werk en Inkomen, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de Dienst Wonen en het Facilitair Bedrijf Amsterdam verantwoordelijk voor de ICT-infrastructuur en de Bestuursdienst) werd tijdens een lunch door mij de volgende uitdaging voorgelegd: "Jullie krijgen drie maanden de tijd om samen met ICT-standaarden te komen. Lukt dat, dan zorg ik ervoor dat dat de concernstandaard wordt. Lukt het niet dan beslis ik." De uitkomst was dat er binnen die drie maanden een manifestgroep werd opgericht die met een voorstel kwam voor wat nu ICT-standaarden zijn geworden van de gemeente Amsterdam. Alle andere diensten en stadsdelen die gebruik wilden maken van de vele

basisgegevens die bij genoemde diensten aanwezig zijn konden niet veel anders dan zich conformeren aan deze standaarden.

Velen zal wellicht bij het lezen van deze voorbeelden het gevoel bekruipen dat hier geen sprake meer was van verleiding, maar van dwang door organisaties voor voldongen feiten te plaatsen. Meer macht dan verleiding. Dat was inderdaad deels het geval. Mijn uitgangspunt was echter dat zeer noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering nooit tegengehouden mochten worden door enkele diensten, bedrijven of stadsdelen wanneer de belangrijkste gemeentelijke organisaties het met elkaar eens waren over wat de nieuwe standaard moest worden. Min of meer bewust gecreëerde "lock-in"-situaties moeten dan ook mijns inziens vooral gezien worden als een natuurlijk gevolg van succesvolle verleiding. Maar dat dit niet altijd door iedereen werd ervaren als verleiding moge duidelijk zijn.

De succesfactor die uit deze verhalen naar boven komt is "werken met de facto "bottom up" standaardisering en het realiseren van "lock-in"-situaties".

Van makkelijke samenwerking naar moeilijke samenwerking

In een situatie waarin bij aanvang van het veranderingsproces nog visitekaartjes moesten worden uitgewisseld tussen topambtenaren, was het niet verstandig om meteen samenwerkingsprojecten op te zetten gericht op het aanpakken van de allermoeilijkste en allergevoeligste problemen. Heel bewust is daarom in het kader van *Drieluik* voorzichtig begonnen met "makkelijke" samenwerkingsprojecten. Deze waren vooral gericht op niet al te (politiek) gevoelige bedrijfsvoeringsonderwerpen. Tijdens het veranderproces werd zeer de nadruk gelegd op vrijwilligheid, om niet te zeggen vrijblijvendheid. Makkelijke samenwerking deed in het geheel geen pijn. Maar de "makkelijke" samenwerkingssuccessen leidden er wel toe dat het onderlinge vertrouwen in de mogelijkheden van samenwerking groeide. Na de makkelijke bedrijfsvoeringsonderwerpen kwamen de moeilijker bedrijfsvoeringsonderwerpen aan bod die niet meer aangepakt konden worden met alleen de strategie van vrijblijvend verleiden, zoals de invoering van authentieke basisregistraties en de vorming van servicehuizen. Om deze projecten tot een succes te maken moesten organisaties autonomie opgeven. Dit maakte de samenwerking moeilijker. Daarom waren nieuwe steviger tactieken nodig zoals de hierboven beschreven "lock-in"-aanpak en verleiden met budgettaire schaarste.

In de overgang van *Drieluik* naar *Agenda 2006*, verschoof de aandacht langzaam aan naar samenwerkingsprojecten die betrekking hadden op de (politiek) meer gevoelige onderwerpen zoals dienstverlening, handhaving en de grote beleidsproblemen in de stad. In het laatste geval kwam dus ook veel nadrukkelijker de samenwerking met externe part-

ners in beeld. De kern van de analyse in het visiedocument *Agenda 2006* was dat het verbeteren van werkprocessen binnen de bestaande manier van werken, zoals was gebeurd met de relatief gemakkelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering, niet meer voldoende was om de taaie problemen in de stad zoals werkloosheid, voortijdig schoolverlaten, criminaliteit en stagnerende woningbouw op te lossen.

Moeilijke samenwerking onderscheidde zich van makkelijke samenwerking doordat sprake was van het opgeven van autonomie in het belang van het te bereiken resultaat. Het opgeven van autonomie riep veel weerstand op. De samenwerking werd ook moeilijk, omdat er weliswaar nog steeds sprake was van een grote mate van vrijwilligheid, maar ook van steeds minder vrijblijvendheid. Puur vrijblijvend verleiden werd niet-vrijblijvend verleiden, omdat langzaam aan een cultuur aan het ontstaan was waarin het minder acceptabel werd om zich te onttrekken aan samenwerking. Maar samenwerking begon, naast de evidente voordelen die dat met zich meebracht, ook pijn te doen.

Toen de fase van moeilijke samenwerking aanbrak, heeft het zeker geholpen dat er al een succesvolle fase van makkelijke samenwerking aan vooraf was gegaan. Of het succes van die moeilijke samenwerkingsprojecten zonder het extra zetje van de ombuigingsnoodzaak die zich tegelijkertijd voordeed net zo groot zou zijn geweest is uiteraard de vraag. In ieder geval is duidelijk dat de makkelijke samenwerkingssuccessen wel mede het pad voor de moeilijker te behalen successen hebben geëffend.

(Politieke) timing en actief gebruik van toeval

Hiervoor heb ik al iets gezegd over het belang van doorleefd politiek eigenaarschap en het gegeven dat in de periode van *Drieluik* en *Agenda 2006* vooral sprake was van topambtelijke initiatieven. Toch waren er momenten waarop zich ineens een bestuurder als kampioen voor een bepaald onderdeel van de veranderingsagenda opwierp. Wanneer dat gebeurde konden veranderingen sneller worden doorgevoerd.

De toenmalige wethouder van Financiën, Geert Dales, was bijvoorbeeld de kampioen van de nieuwe huisstijl. Het verkrijgen van een centraal ontwikkelingsbudget voor de huisstijl werd hierdoor uiteraard zeer vergemakkelijkt. Een andere wethouder van Financiën, Frits Huffnagel, heeft een belangrijke versnellende rol gespeeld bij de totstandkoming van *Antwoord*. Vanaf zijn aantreden bleek hij al affiniteit te hebben met het onderwerp dienstverlening. Toen hij als wethouder van Economische Zaken op een zakenreis moest naar Boston en New York, heb ik hem geadviseerd om eens een kijkje te gaan nemen bij *311*, het succesvolle één telefoonnummerproject van de stad New York. Dolenthousiast kwam hij terug uit New York. Een dag na zijn terugkomst stond in *De Telegraaf* de aankondiging van wethouder Huffnagel te

lezen dat de gemeente Amsterdam op 1 januari 2006 één telefoonnummer zou hebben. Enkele weken later besloten B en W tot verplichte invoering voor alle centrale diensten per 1 januari 2006 en de dringende uitnodiging aan de stadsdelen om zich hierbij aan te sluiten, inclusief centrale financiering van de investeringen en dat in tijden van budgettaire schaarste. De persoonlijke betrokkenheid van de wethouder van Financiën was daar uiteraard niet vreemd aan.

Een ander voorbeeld waarbij de grote persoonlijke betrokkenheid van een wethouder een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het bereiken van een doorbraak in de samenwerking tussen organisaties is het project *De grote vereenvoudiging*. Deze grote ontbureaucratiseringsoperatie, gericht op versnelling van de woningbouwproductie, waarbij niet alleen alle stadsdelen en een aantal centrale diensten, maar ook woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars waren betrokken, had geen succes kunnen worden zonder de persoonlijke betrokkenheid van wethouder Stedelijke Ontwikkeling, Duco Stadig. Er was weliswaar al een *Agenda 2006*-project "Verbetering Woningbouwketen" gaande, maar de vaart kwam er pas echt in toen de wethouder op zijn vakantieadres in Frankrijk de zaak naar zich toetrok met de persoonlijk geschreven notitie *De grote vereenvoudiging*. Door de persoonlijke inzet van wethouder Stadig werd het mogelijk de verlammende houdgreep waarin de woningbouwsector zichzelf gevangen hield te ontwarren en de woningbouwproductie fors aan te jagen.

Uit het voorgaande verhaal blijkt al dat zich soms omstandigheden aandienen, zoals actieve wethouders, die je niet zelf kunt beïnvloeden, maar die je op het moment dat ze zich voordoen wel actief kunt gebruiken om een slimmere overheid te realiseren. Toeval heeft nog een tweede betekenis. Dingen kunnen je toevallen. Mits je ze als zodanig herkent. Daarvoor moet je beschikken over een heldere visie, in dit geval de visie van de slimme gemeente. Met die visie permanent op het netvlies kon ik samen met anderen actief gebruikmaken van omstandigheden die zich, buiten de directe ambtelijke invloedssfeer om, aandienden.

Dat ging niet alleen over wethouders die komen en gaan. Het feit dat in de beginperiode van aantreden van de nieuwe gemeentesecretaris wat investeringsgeld beschikbaar was, zodat er verleid kon worden met geld, vloeide min of meer toevallig voort uit een combinatie van economische voorspoed en een begrotingsmethode die ervoor zorgde dat er plotseling buiten de reguliere begrotingsprocedures om wat extra geld te verdelen was. Dat geld was normaal gesproken ongetwijfeld naar meer sexy onderwerpen gegaan. Maar nu was er net een nieuwe gemeentesecretaris aangetreden met een opdracht om de gemeentelijke organisatie op een hoger plan te tillen. Dat gaf de mentale ruimte om de politiek ervan te overtuigen om wat financiële investerings-

ruimte beschikbaar te stellen. Toen al vrij snel daarna fors moest worden bezuinigd, is ook die "toevalligheid" aangegrepen om als hefboom te gebruiken voor verdere samenwerkingsprojecten.

Soms werd ik ook geholpen door de rijksoverheid. Bijvoorbeeld met de invoering van de Wet Werk en Bijstand gebaseerd op de "4 × R-besturingsfilosofie", die de gemeente in staat stelde om de hele sector werk en inkomen op orde te brengen met slimmere werkprocessen en ketensamenwerking met onder andere het CWI en het UWV. Soms ontstonden er crisissen die konden worden gebruikt om het urgentiegevoel te verhogen.

Kortom, (politieke) timing en actief gebruik van toeval zie ik als succesfactoren, waarbij wel de vraag kan worden gesteld in hoeverre het inzetten van politiek eigenaarschap nog kan worden gekenmerkt als verleiding, of dat toch meer sprake is van het inzetten van doorzettingsmacht.

Breed eigenaarschap en anderen laten scoren

Het gemeentelijke organisatieontwikkelingsproces was weliswaar redelijk "top-down" gestart, maar er werden steeds meer "bottom-up"-elementen in de veranderaanpak geïncorporeerd.

Een mooi voorbeeld was het stedelijk project dienstverlening. Oorspronkelijk was dit project gestart op initiatief van de Bestuursdienst met een vanuit de Bestuursdienst geleverde projectleider in samenwerking met stadsdelen en diensten. Toch ontstonden er al vroeg in het project spanningen, vooral met de stadsdelen. Door vervolgens het eigenaarschap van het stedelijk project bij een stadsdeelsecretaris en een directeur te leggen (die mede namens de collega's gingen opereren) en de projectleider met zijn projectorganisatie in een meer faciliterende rol te plaatsen, was de angel grotendeels uit het conflict gehaald. Het stedelijk project "voelde" ineens veel meer van de betrokken stadsdelen en diensten.

Deze aanpak is vervolgens ook veel breder toegepast. Directeuren en stadsdeelsecretarissen werden de ambtelijke trekkers van gemeentebrede samenwerkingsprojecten zoals *Beter Presteren voor Amsterdam*, dienstverlening, handhaving en BRI. Zij kregen ook bestuursdienstmedewerkers ter ondersteuning aangeboden. Zo werd de veranderagenda ook in "fysieke" zin een beetje van iedereen. Op deze wijze kregen veel topambtenaren heel direct te maken met de dilemma's en problemen die altijd de kop opsteken bij het coördineren van samenwerkingsprojecten. Deze ervaringen heeft hun houding ook positief beïnvloed in die gevallen waarin ze zelf slechts deelnemer aan zo'n samenwerkingsproject waren.

Bij deze aanpak hoorde dat de successen niet door de Bestuursdienst maar door de trekkers zelf gevierd werden. Breed eigenaarschap dieper

de organisatie in werd verder gestimuleerd door het organiseren van een jaarlijkse verkiezing van "slimme werker van het jaar" en het portretteren van vele slimme werkers in het personeelsblad en op het intranet. Naarmate het veranderingsproces vorderde is ook steeds meer gebruikgemaakt van een aanpak waarbij min of meer spontane "bottom-up"-initiatieven tot slimmer werken werden gesponsord en/of in het publicitaire zonnetje werden gezet zoals de vorming van een gezamenlijke reinigingsdienst in de westelijke stadsdelen en een digitaal meldpunt openbrekingen openbare ruimte door de 14 stadsdelen gezamenlijk.

Een van de succesfactoren van de gekozen veranderstrategie was dan ook zeker het "verbreden van het eigenaarschap voor de veranderingsagenda en anderen laten scoren".

Tucht van de transparantie

Een andere manier om het samenwerkingsklimaat te bevorderen was het introduceren van competitie door het toepassen van openbare resultaatverantwoording onder andere door resultaatvergelijking of benchmarking. Niemand wilde in lijstjes van bijvoorbeeld klanttevredenheid laag scoren. Als dat toch gebeurde en de gegevens werden openbaar, dan ontstond er vanzelf snel druk om hoger op de lijst te komen door de goede praktijken van de hoogst scorende als inspiratiebron te gebruiken voor het invoeren van eigen verbeteringen. Zo ontstond vanzelf een convergentiebeweging naar één beste oplossing. In de gemeente Amsterdam werd in toenemende mate met dit soort benchmarks en resultaatmonitors gewerkt (bijvoorbeeld beste website, beste werkgever, medewerkertevredenheid). De deelname aan de Nationale VNG-benchmark dienstverlening in het kader van het programakkoord 2006-2010 leidde in 2007 tot een voor velen onverwacht lage score. Waar de gemeente Amsterdam de jaren daarvoor op vele afzonderlijke lijstjes hoog scoorde en ook de nodige prijzen in de wacht sleepte (beste website, beste huisstijl, KING-award voor *Antwoord*, e-government award van de Europese Commissie voor het Horeca 1 systeem) bleek ineens dat de gemeente Amsterdam helemaal niet zo hoog scoorde op deze VNG-benchmark. Deze lage score gaf nieuwe impulsen aan het stedelijke programma verbetering dienstverlening.

Het inzetten van de tucht van de transparantie is mijns inziens dan ook zeker een van de succesfactoren voor een effectieve veranderstrategie.

Werken vanuit de inhoud: het oplossen van het probleem centraal stellen

Een aantal verbetertrajecten werd opgestart door niet meteen te trachten organisaties te verleiden tot samenwerking, maar door eerst overeenstemming te bereiken over gezamenlijke inhoudelijke doelstellin-

gen. Hierdoor kwamen de eigen institutionele belangen van de betrokken organisaties niet meteen op tafel. Was dat wel gebeurd, dan was het veranderproces waarschijnlijk een stuk moeizamer verlopen.

Een voorbeeld was het stedelijke programma dienstverlening. In het begin lag de focus van dit programma vooral op het realiseren van snelle samenwerkingssuccessen zoals gezamenlijke opleidingen, een eenduidige website en één telefoonnummer. Hiervoor gaf ik al aan dat deze focus op samenwerkings*vormen* de nodige spanningen met zich meebracht. Binnen dit programma werd daarom parallel aan het snel realiseren van samenwerkings*vormen* veel geïnvesteerd in het verkrijgen van overeenstemming over gezamenlijke dienstverleningsnormen op terreinen als openingstijden, responstijden en doorlooptijden. Toen daar gemeentebreed overeenstemming over was bereikt (met ruimte voor de individuele onderdelen om een hoger dienstverleningsniveau na te streven) bleek dat de meeste normen alleen te realiseren waren door meer samen te werken over organisatiegrenzen heen. De betrokken onderdelen van de gemeente konden moeilijk onder deze conclusie uit komen nadat eerst de inhoudelijke discussie was gevoerd en tot overeenstemming had geleid. Overeenstemming over de inhoud vergemakkelijkte de discussie over de vorm.

Deze aanpak werd ook gebruikt bij het toepassen van de ketenaanpak die bij de verbetering van de spoedeisende crisisopvang is gehanteerd. De crisis in de crisisopvang ging gepaard met veel geruzie en competentiestrijd. Iedere partij had haar eigen wet waarop ze haar gelijk baseerde. Eerst werd daarom in door mij voorgezeten bestuurlijk overleg aan alle partijen de vraag gesteld welk maatschappelijk resultaat men wilde bereiken. Alle partijen waren het snel eens over het feit dat psychisch gestoorden niet in een politiecel thuishoren en zo snel mogelijk op een regulier bed geplaatst moeten worden. Vervolgens werd, los van organisatiebelangen, het ideale proces om dat optimale maatschappelijke resultaat te bereiken met de betrokken partijen (politie, GGZ, GGD) uitgewerkt. Dit werd een technische inhoudelijke exercitie, omdat de domeinbelangen even buiten beschouwing werden gelaten. Vrij snel werd overeenstemming bereikt over de vraag hoe dat optimale proces eruitziet. Nadat over deze zaken overeenstemming was bereikt, konden alle betrokken partijen moeilijk nog tegen de maatregelen zijn die noodzakelijk waren om de institutionele verlamming te doorbreken. De uitkomst was dat de politie grotendeels verantwoordelijk bleef voor beveiliging, de GGD voor een eerste screening, de GGZ voor een menswaardige crisisopvang en dat een van de GGZ-organisaties verantwoordelijk werd voor de beddentoewijzing ook richting de collega GGZ-organisaties. Van belang was dat de betrokken organisaties die er eerst samen zo'n rotzooi van hadden gemaakt zelf met de eer konden gaan strijken. Zo werd een probleem dat vele jaren had

voortgeduurd en met maatschappelijk zeer onwenselijke gevolgen (patiënten te lang in politiecel ten koste van kostbare politietijd en mensonwaardig lange wachttijden voor plaatsing op een regulier bed) in een periode van niet langer dan één jaar omgevormd tot een "best practice" ketenregie.

Op vergelijkbare manieren werden andere ketens (veiligheid, voortijdig schoolverlaten, verslaafde veelplegers, maatschappelijke opvang, multiprobleemgezinnen) binnen de gemeente Amsterdam gesmeed.

De succesfactor die ik uit deze verhalen destilleer is "het centraal stellen van de inhoud boven de vorm".

Schakelen tussen beleid en uitvoering, casusadoptie/frontlijnsturing/offensief besturen

Bij de ketenaanpak van de hiervoor genoemde maatschappelijke problemen werd steeds op meerdere niveaus tegelijkertijd gewerkt, zowel op het besluitvormende (bestuur en management) niveau als op het werkvloerniveau (de uitvoering). De werkvloer leverde knelpunten en oplossingsrichtingen aan en het besluitvormende niveau creëerde hiervoor de ruimte en hakte knopen door over nieuwe manieren van samenwerken. Deze werkwijze kreeg vorm door middel van casusadoptie, frontlijnsturing en offensief besturen.

De methodiek van casusadoptie werd bijvoorbeeld toegepast bij de start van de ketenaanpak multiprobleemgezinnen. Een complex probleem met veel betrokken organisaties die allemaal een stukje van de oplossing in handen hebben. Bij aanvang werd slechts één gezin aangepakt met de veldwerkers en hun bazen bij elkaar aan tafel. Zo kreeg het probleem letterlijk een gezicht, in dit geval een moeder met negen kinderen, waarvan vier lid van een overlastgevende groep en met al drie omwonende gezinnen weggepest uit hun huizen. Door met elkaar aan zo'n heel concrete casus te werken werd heel snel duidelijk waar de samenwerkingsproblemen lagen. De benadering van de verschillende organisaties was verkokerd en domeingericht, terwijl het probleem zich nadrukkelijk als een integraal probleem manifesteerde. De complexe werkelijkheid met betrekking tot multiprobleemgezinnen kon niet in de hokjes van politie, justitie, woningbouwcorporaties, jeugdzorg, zorginstellingen en overheid worden gedrongen. Door gezamenlijk te werken aan een integrale oplossing voor het hele gezin en de omwonenden ontwikkelden de verschillende organisaties langzaam aan een gemeenschappelijk beeld van de oplossing, gingen ze inzien hoe ze van elkaars instrumenten en bevoegdheden gebruik konden maken en herontwierpen ze nieuwe samenwerkingsprocessen. Het adopteren van zo'n casus door de veldwerkers en hun bazen gezamenlijk werkte als een katalysator voor het kunnen toepassen van herontwerp van processen en ketenregie.

Casusadoptie is een voorbeeld van wat wel genoemd wordt "frontlijnsturing" (Hartman en Tops 2005) of "offensief besturen" (Van Diepen en Gerritsen 2007). Frontlijnsturing en offensief besturen zijn vergelijkbare methodes. Bij frontlijnsturing ligt de aandacht wat meer bij de organisatorische kant, al is steun van en korte lijnen naar het bestuur ook hier van groot belang. Offensief besturen benadrukt iets meer het belang van de actieve rol van de bestuurders zelf. Een kenmerk van de Amsterdamse aanpak van offensief besturen was onder andere een bestuurlijke stijl en houding van "Eropaf". Niet wegkijken van problemen, ze recht in de ogen zien en werken aan een oplossing. "Eropaf" werd door bestuurders ook letterlijk genomen. Zelf op de problemen afgaan. In situaties waar de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem niet helder is die verantwoordelijkheid gewoon nemen, als bestuurders zelf letterlijk het voorbeeld geven en rugdekking geven aan de professionals. Voorbeelden daarvan waren het optreden van toenmalig stadsdeelvoorzitter Henk van Waveren bij het sluiten van straatcontracten tegen overlast en het optreden van toenmalig stadsdeelvoorzitter Ahmed Marcouch bij het aanspreken van jongeren op hun gedrag. Een ander kenmerk van offensief besturen was het regelmatig toepassen van een "reality check", ofwel het voortdurend verzamelen van signalen uit de praktijk. Er was een directe lijn tussen beleid en uitvoering. Bestuurders en ambtenaren checkten voortdurend of het beleid wel werkte zoals bedoeld. Voorbeelden waren de aanpak van crisisopvang, het voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen.

Offensief besturen werd in de gemeente Amsterdam gedreven door de wil om zichtbaar resultaat in de uitvoering te behalen. Op korte termijn kon dat vooral wanneer het ging om individuele probleemgevallen. Ook de "aanpak achter de voordeur"en de inzet van straatcoaches leverde op korte termijn resultaten op. De aanpak van de onderliggende samenwerkingsproblemen tussen de verschillende "backoffices" van betrokken organisaties vergden een veel langere adem. Daarvoor was het absoluut noodzakelijk dat bestuurlijke en topambtelijke aandacht voor een langere periode in stand bleef.

De succesfactor die uit het voorgaande naar boven komt vat ik samen als "schakelen tussen beleid en uitvoering door casusadoptie, frontlijnsturing en offensief besturen".

Borging van resultaten van ketenregie, procesherontwerp en burger aan het roer

Casusadoptie, frontlijnsturing en offensief besturen maakte het mogelijk om vastgelopen of niet functionerende uitvoeringspraktijken weer vlot te trekken en om in concrete gevallen oplossingen te realiseren. Het werkte vooral als een breekijzer. Wanneer de "follow-up" niet geregeld zou worden, was het risico groot dat offensief besturen zou ver-

zanden in tijdelijke oplossingen voor incidentele probleemsituaties, zonder het bieden van structurelere oplossingen. Daarom moest offensief besturen altijd gevolgd worden door maatregelen van borging in het kader van ketenregie, procesherontwerp en burger aan het roer. Maatregelen die ervoor zorgden dat volgende vergelijkbare problemen ook in structurele zin werden opgelost.

Dat niemand de baas is werd bij ketenregie en procesherontwerp gezien als een gegeven. Discussies over wie de baas moet zijn hadden geen zin, veroorzaakten competentiestrijd en leidden de aandacht af van het oplossen van het probleem. Er werd dan ook gewerkt met een ketenregisseur/procesregisseur, die zich niet opstelde als de baas van alle andere partijen, een regisseur die partijen "slechts" om de tafel bracht, voorzat en de partijen om de tafel hield totdat de problemen waren opgelost. Van meet af aan werd steeds duidelijk gemaakt dat de partijen niet zonder elkaar konden in de keten. Alle betrokkenen bleven verantwoordelijk voor hun eigen domein en bijdrage. Verantwoordelijkheden werden niet overgenomen. De voortgang werd consequent en precies gemonitord en besproken in een gezaghebbend hoogfrequent bijeenkomend bestuurlijk overleg waar gezamenlijk knopen werden doorgehakt. De ketenregisseur mobiliseerde de partijen rond de tafel rondom een gemeenschappelijke probleemanalyse en gemeenschappelijk doel, het oplossen van een maatschappelijk probleem. Dat begon bij het uitwisselen van denkbeelden, omdat elke organisatie het probleem in het referentiekader zag dat paste bij de eigen doelstellingen. Van groot belang was om een sfeer te creëren waarin men denkbeelden eerlijk en openhartig uitwisselde. Openhartigheid en je kwetsbaar opstellen werd beloond. Fouten werden niet afgestraft, maar gebruikt om van te leren. Knelpunten in de uitvoering werden realistisch en openhartig besproken zonder direct naar schuldigen te zoeken. Zo werden de verschillende actoren losgeweekt uit hun specifieke opvattingen en belangen en ontstond een gemeenschappelijk probleembesef en een gedeeld beeld van de oplossingsrichting, geredeneerd en ontworpen vanuit de maatschappelijke vraag.

Er werd altijd, zoals hiervoor al gemeld, tegelijkertijd op meerdere niveaus gewerkt. Ook bij ketenregie en procesherontwerp was goede onderlinge communicatie over voortgang en geboekte successen van groot belang. Bekend maakte bemind. Psychologisch bleek het van belang dat de ketenregisseur de betrokken partijen ruimte gaf om hun eigen successen te claimen. Vaak was de problematiek zo complex en het aantal betrokken organisaties zo talrijk dat begonnen werd op kleinere schaal, om van daaruit ontwikkelde beste praktijken verder op te schalen. Uiteindelijke werkafspraken werden nauwgezet vastgelegd in procesboeken, zodat geen enkel misverstand kon bestaan over wie wat op welk moment moest doen.

Ook bij het toepassen van het principe van burger aan het roer werd klein en laagdrempelig begonnen alvorens successen breder uit te rollen. Daarnaast werd stimuleringsbudget beschikbaar gesteld, werd vraaggericht te werk gegaan, werd veel aandacht besteed aan communicatie en commitment vanuit het bestuur en werd gefocust op positieve energie en werd voorkomen dat de gemeentelijke overheid in bemoeizucht zou vervallen door echt te vertrouwen op kwaliteiten van burgers.

Deze verhalen laten zien dat een aantal eerder al geïdentificeerde succesfactoren opnieuw belangrijk blijkt (commitment vanuit de top, verleiden met geld, communicatie, focus op positieve energie, gunnen van succes), ook als het gaat om het structureel borgen van verbeteringen. Daarnaast identificeer ik samenvattend specifieker vanuit het oogpunt van borging de volgende succesfactoren: "niemand de baas als uitgangspunt nemen, klein beginnen en van daaruit opschalen, hoogfrequent bestuurlijk overleg om voortgang te monitoren en volhouden totdat het probleem is opgelost, werken met een klimaat waarin ruimte is om fouten te maken en daarvan te leren in een vorm die gemeenschappelijke probleemoplossing mogelijk maakt en het helder vastleggen van gemaakte samenwerkingsafspraken".

Gedoseerde en selectieve inzet van externe adviseurs

Tijdens de veranderingsoperatie werd slechts op zeer beperkte schaal met de inzet van externe adviseurs gewerkt. Eén adviseur werd binnengehaald op zijn persoonlijke kwaliteiten. Veelal op een eerste kleine opdracht, waarmee hij werd geïntroduceerd in de organisatie. Het ging steeds om adviseurs die het gedachtegoed van slimmer werken omarmden en als inspirator fungeerden voor de verdere ontwikkeling van het gedachtegoed. Daarbij speelde ook het effect van "vreemde ogen dwingen en inspireren" zeker een positieve rol. De constructie waarvoor steeds werd gekozen was de inzet van de betreffende adviseur die samen met medewerkers uit de organisatie een klus uitvoerde. De eerste, Arre Zuurmond, kwam nog vrij toevallig binnen. Hij was een keer uitgenodigd tijdens een directeurenconferentie om zijn verhaal te houden over herinrichting van processen met behulp van moderne ICT. Zijn verhaal maakte zo'n indruk bij het ambtelijke topmanagement en paste zo goed in het zich ontwikkelende gedachtegoed van de slimme gemeente dat hij vervolgens door mij werd ingehuurd voor wat kleinere adviesklussen, presentaties in het college van B en W en in de beginfase als programmamanager BRI. Jaring Hiemstra werd in 2005 ingehuurd om samen met vele medewerkers het rapport *Beter Presteren* te schrijven. Daarna is hij nog door vele organisatieonderdelen ingehuurd voor vervolgklussen. Erik Steketee werd als processpecialist voor het eerst ingehuurd ter ondersteuning van het oplossen van de crisis in de

crisisopvang. Sindsdien wordt hij door vele gemeentelijke organisaties ingehuurd bij het opzetten van ketenregie en het herontwerpen van processen. Het effect van deze wijze van inzet van externe adviseurs was dat het gedachtegoed van slimmer werken dat ook zij belichaamden zich zonder bemoeienis vanuit de Bestuursdienst vanzelf verder verspreidde in de gemeentelijke organisatie en ook daarbuiten (bij de ketenpartners). De steeds nauwe samenwerking met eigen medewerkers zorgde ervoor dat kennis ook behouden bleef in de organisatie en steeds breder beschikbaar kwam.

De succesfactor die ik hieruit destilleer is "gedoseerde en selectieve inzet van externe adviseurs die nauw samenwerken met eigen medewerkers".

Doorzettingsmacht in soorten en maten

De vraag waar de gemeente Amsterdam in 2006/2007 voor kwam te staan was of zij door moest gaan op de ingeslagen weg van de verleiding met weliswaar elementen van doorzettingsmacht, maar toch nog steeds een accent vrijwillige samenwerking, of dat zij het veranderproces mogelijk kon versnellen door over te stappen op een aanpak met een groter accent op doorzettingsmacht.

In het voorstel van de pas aangetreden wethouders Lodewijk Asscher en Maarten van Poelgeest, getiteld *Van ongeduld naar actie, voorstellen voor versnelling*, deed het college van B en W in de zomer van 2006 in dit verband een aantal voorstellen voor vergaande niet langer vrijblijvende samenwerking op terreinen als inkoop, financiën, dienstverlening, handhaving, beheer openbare ruimte en de aanpak van een aantal hardnekkige inhoudelijke problemen in de stad. Mede op basis van de voorstellen uit deze nota *Van ongeduld naar actie* is begin 2007 een bestuursakkoord gesloten tussen de centrale stad en de stadsdelen. In dat bestuursakkoord is een groot aantal samenwerkingafspraken gemaakt zowel op inhoudelijk terrein als op het terrein van de bedrijfsvoering. In dat bestuursakkoord is ook een bestuurlijk bindende afspraak gemaakt hoe te handelen wanneer geen sprake is van consensus over een bepaalde aanpak. Die afspraak luidde dat dan in beginsel het standpunt van de meerderheid zou worden gevolgd. Tevens hebben de stadsdeelsecretarissen en de gemeentesecretaris in die periode een bedrijfsvoeringsakkoord gesloten met bindende afspraken over verdergaande samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering. Dit bedrijfsvoeringsakkoord is bekrachtigd in het bestuursakkoord van begin 2007. In april 2007 is tevens door B en W het besluit genomen dat de gemeentesecretaris de hiërarchische baas wordt van alle directeuren van de centrale stad.

Als gesproken wordt van doorzettingsmacht, dan wordt dat vaak geïnterpreteerd als iemand echt de baas maken. In het geval van de ge-

meentesecretaris die de hiërarchische baas werd van alle directeuren van de centrale stad was dat ook het geval. Maar duidelijk was ook dat iemand die formeel de baas is grotendeels op basis van verleiding zou moeten blijven werken. Een baas die permanent op zijn strepen staat zou in de uitvoering van beslissingen tegen problemen oplopen wegens gebrek aan draagvlak. Interessant is de vraag in hoeverre iemand echt de baas maken een bijdrage levert aan het sneller boeken van resultaten. De veronderstelling was dat het gegeven dat iedereen weet dat er, na discussie, bij eventueel resterend meningsverschil of impasse, iemand is die de knoop kan doorhakken er veelal toe zal bijdragen dat partijen het niet zo ver zullen laten komen.

Een veronderstelling was ook dat, mits goed getimed en gedoseerd toegepast, het uitoefenen van doorzettingsmacht wel degelijk zaken kan versnellen ook al is nog niet alle weerstand overwonnen. Veelvuldig gebruik van doorzettingsmacht zou het instrument bot maken, maar te terughoudend gebruik geeft partijen weer te veel ruimte om zich aan samenwerking te ontrekken. In Amsterdam is op dat punt ervaring opgedaan met de stadsregisseur die de bevoegdheid had om werken in de stad stil te leggen als er te veel tegelijk zou worden opgebroken met te negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid. Van die bevoegdheid is de afgelopen jaren slechts zeer sporadisch gebruikgemaakt. Maar het feit dat dat zo nu en dan gebeurde was wel een prikkel voor partijen om er over het algemeen onderling en zonder al te lange discussies uit te komen.

Er ontwikkelden zich ook andere vormen van doorzettingsmacht als resultante van voorgaande verleidingsprocessen. Zoals de vrijwillige afspraak uit het bestuursakkoord om op voorhand besluitvorming bij meerderheid bindend te laten zijn ook voor de minderheid. Of de vrijwillige afspraak tussen burgemeester Job Cohen en toenmalig directeur Wiel Jansen van Bureau Jeugdzorg dat in die gevallen waarin verschil van mening blijft tussen betrokken partijen Bureau Jeugdzorg de "salomonsbeslissing" van de burgemeester "blind" zal uitvoeren.

Doorzettingsmacht is ook gerealiseerd door het simpelweg eerder escaleren van voortdurende meningsverschillen naar het hoogste besluitvormende gremium. Soms was dat het college van B en W dat bijvoorbeeld naar aanleiding van de genoemde notitie *Van ongeduld naar actie* een aantal richtinggevende en dwingende beslissingen nam ten aanzien van verdere samenwerking tussen centrale diensten. Gewoon een kwestie van eerder durven gebruik te maken van bevoegdheden die men eigenlijk al heeft. Soms waren dat overleggen van ketenpartners die in ambtswoningsgesprekken, raadzalen of kantines elkaar zeer regelmatig troffen en op basis van gedetailleerde voortgangsrapportages gezamenlijk knopen doorhakten. De hoogfrequente voortgangsbewaking vormde een kader waarbinnen het veel moeilijker was om me-

ningsverschillen en impasses te laten voortduren. Deze "top-down"-interventies werden overigens vaak weer verzacht door meer op verleiding gebaseerde uitvoeringsstrategieën. Maar de veronderstelling was wel dat een duidelijke richtinggevende beslissing in een vroegtijdig stadium de ruimte voor betrokkenen om niet mee te doen of te vertragen aanzienlijk werd beperkt, waarmee de uitvoering ook sneller kon verlopen dan via pure verleiding op basis van vrijwilligheid.

De vraag of dit soort "top-down"-interventies tot versnelling van het boeken van resultaten leidt, of dat dit soort interventies juist tot meer weerstand leidt met uiteindelijk grotere vertraging tot gevolg, heeft gedurende de gehele periode 2000-2007 tot forse (onbesliste) discussies geleid binnen de gemeente Amsterdam. Op basis van mijn ervaringen kom ik tot de conclusie dat naast verleiding inzet van allerlei vormen van doorzettingsmacht soms noodzakelijk is om impasses te doorbreken en meer tempo te kunnen maken.

Geen metaplan, wereldkampioen "erbij doen", geen prioriteitstelling

Opvallend is tot slot dat gedurende de gehele periode 2000-2007 geen gebruik is gemaakt van een afzonderlijk overkoepelend veranderplan, veranderbudget en een afzonderlijke veranderorganisatie. Alle vermogen is betrokken uit de staande (lijn)organisatie op beperkte inzet van externe adviseurs na. In die zin zou de gemeente Amsterdam kunnen worden getypeerd als wereldkampioen "erbij doen". Interessant is natuurlijk de vraag of deze bewuste keuze een goede keuze is geweest, of dat een afzonderlijke veranderaanpak gebruikmakend van metaplanning, eigen budget en een afzonderlijke veranderorganisatie meer resultaat zou hebben opgeleverd.

Hetzelfde geldt voor de keuze om nauwelijks prioriteiten te stellen. Vanaf het begin is sprake geweest van een "aanpak van laat duizend bloemen bloeien" binnen een gemeenschappelijke focus van slimmer werken en is bewust ruimte genomen voor en gegeven aan een breed scala van projecten van slimmer werken, om zo de "olietanker" de kant van een slimme gemeente op te krijgen. De vraag die dan opkomt is of een scherpere prioriteitstelling wellicht meer had opgeleverd.

3.5 Voorlopige onderzoeksvragen op basis van de praktijkvisie

Op basis van de hiervoor geformuleerde praktijkvisie van de slimme gemeente formuleer ik in deze slotparagraaf in het verlengde van de vraagstelling een aantal voorlopige onderzoeksvragen die richtinggevend zijn voor de theoretische reflectie in hoofdstukken 4 en 5. De basisveronderstelling die het uitgangspunt vormt van dit onderzoek is dat toepassing van de principes van slimmer werken samen met een

veranderstrategie primair gebaseerd op basis van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht in Amsterdam inderdaad heeft geleid tot een beter presterende gemeente. De vraag die dit onderzoek probeert te beantwoorden is of dit ook daadwerkelijk zo is.

Wat daarbij van belang is om op te merken is dat de in dit hoofdstuk beschreven praktijkvisie van de slimme gemeente een praktijkvisie "under construction" was. Sommige voorbeeldprojecten waren in 2007 in een vergevorderd stadium of zelfs al afgerond met concrete resultaten. Andere afgeronde projecten zijn heel moeilijk in meetbare resultaten te vatten. Weer andere aangehaalde voorbeeldprojecten waren in 2007 halverwege, weliswaar met tussenresultaten, maar nog zonder helder eindbeeld. Sommige projecten waren nog in een dermate vroege fase dat in het geheel nog niet duidelijk is of de verwachte resultaten ook daadwerkelijk zullen optreden. Met de overigens veel minder gedetailleerde kennis van nu (2011) kan ik daaraan toevoegen dat vrijwel alle projecten zijn doorgezet en verder gebracht, zij het met de nodige "ups and downs".

Het is in dit verband nuttig om nog kort stil te staan bij hoe ik aankeek tegen de mate van succes van het toepassen van visie op de slimme gemeente ten tijde van mijn afscheid als gemeentesecretaris in oktober 2007. Ik had daar zelf een dubbel gevoel over, dat ik ook bij meerdere afscheidsgelegenheden heb geventileerd. Enerzijds was sprake van een grote mate van tevredenheid over wat er in "mijn" zeven jaar allemaal bereikt was. Het functioneren van de gemeente Amsterdam was fundamenteel ten goede verbeterd. Iets wat door velen niet voor mogelijk was gehouden in het anarchistische Amsterdam. Dit werd mij ook van vele kanten bevestigd, intern en extern. Sommigen spraken ook van een klein wonder.

Anderzijds was ik ontevreden over vooral het tempo van de veranderingen. Velen in mijn omgeving gaven aan dat het echt niet sneller had gekund. Zelf bleef ik met de vraag zitten of het niet sneller had gekund en of dat dan had moeten betekenen het veel meer toepassen van doorzettingsmacht (al had ik tegelijkertijd het gevoel dat dat simpelweg onmogelijk was in de gegeven context) of het juist nog veel eerder en meer inzetten op verleiding en ontketenen van "bottom-up"-energie (al had ik tegelijkertijd het gevoel dat dan de verandering nooit uit de startblokken zou zijn gekomen). Duidelijk was mij in ieder geval dat ten tijde van mijn afscheid de meningen binnen de gemeente over de beste combinatie tussen verleiding en doorzettingsmacht nog redelijk verdeeld waren.

Tevens was het mij ook duidelijk dat sommige "voorbeeldprojecten" zoals bijvoorbeeld het project *Antwoord* en de vorming van servicehuizen een forse worsteling doormaakte met de nodige tegenvallers. Ik vroeg me af of hier sprake was van vrijwel onvermijdelijke maar altijd

tijdelijke dips in nu eenmaal complexe veranderprojecten, of dat deze problemen te vermijden waren geweest. Waren de tegenvallers het bewijs van het feit dat de concepten van slimmer werken gewoon niet werken, zoals sommige betrokkenen wilden doen geloven, of waren de concepten op zich goed, maar was de veranderaanpak onvoldoende adequaat? En lag dit dan aan de gekozen veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht? Was er te weinig verleid en speelde dat de voortgang nu alsnog parten of werd er juist te weinig gebruikgemaakt van doorzettingsmacht?

Kortom, een dubbel gevoel bij mijn vertrek. Nog steeds overtuigd van de werkzaamheid van de principes van slimmer werken, twijfelend over de vraag of het niet beter had gekund in het licht van het mijns inziens lage tempo van verandering en de worsteling die verscheidene projecten op dat moment doormaakten en tevredenheid over het feit dat alles erop wees dat de verandering naar de beter presterende slimme gemeente wel onomkeerbaar was ingezet.

Het voorgaande leidt tot de volgende voorlopige onderzoeksvragen ten behoeve van de theoretische reflectie als aanscherping op de eerder geformuleerde vraagstelling.

Hoe ziet de slimme lokale overheid er inhoudelijk uit?
- Leidt toepassing van de vier principes van slimmer werken daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Welke andere principes zijn eventueel nodig om een beter presterende gemeente te realiseren?

Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid daadwerkelijk wordt gerealiseerd?
- Leidt toepassing van de geïnventariseerde succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht" daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken, of gaat het om andere succesfactoren?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met veranderdilemma's zoals die uit het voorgaande naar voren kwamen zoals:
  - top-down versus bottom-up: is het al in een vroegtijdiger stadium mogelijk om gebruik te maken van aanwezige veranderenergie of moet eerst stevig top down worden begonnen om aanwezige veranderenergie die zich schuil houdt te ontketenen?
  - prioriteiten stellen of duizend bloemen laten bloeien?
  - wel of geen afzonderlijke veranderaanpak?

4 Theoretische reflectie op de principes van slimmer werken

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik de vraagstelling van dit onderzoek geïntroduceerd. Samengevat, hoe ziet een slimme lokale overheid er inhoudelijk uit en hoe krijg je die in de praktijk gerealiseerd? In hoofdstuk 2 heb ik de voor deze studie gekozen onderzoeksaanpak en methodologie toegelicht. Kort gezegd probeer ik, beginnend bij mijn praktijkinzichten over de slimme gemeente, via theoretische reflectie op die praktijkvisie tot een voorlopige praktijktheorie te komen die ik met behulp van meervoudig casusonderzoek aan empirische toetsing onderwerp. In hoofdstuk 3 heb ik vervolgens mijn praktijkvisie op de slimme gemeente gepresenteerd bestaande uit vier onderling samenhangende principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. De volgende stap die ik in de hoofdstukken 4 en 5 zet is de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken en de veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

In dit hoofdstuk reflecteer ik op basis van een aantal relevante wetenschappelijke inzichten op de vier principes van slimmer werken.[25] Deze reflectie leidt tot een voorlopige praktijktheorie en tot concrete onderzoeksvragen voor het casusonderzoek gericht op het beantwoorden van het eerste deel van de vraagstelling: "Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk uit? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen."

Doel van de theoretische reflectie is het zoeken naar eventuele witte vlekken, naar concurrerende besturings- en organisatieprincipes en naar meer theoretische diepgang ter onderbouwing van de principes van slimmer werken. De praktijkvisie is vooral geformuleerd in termen van "op basis van ervaring denk ik dat deze principes werken". Meer theoretische diepgang moet leiden tot meer inzicht in de vraag "of en waarom deze principes werken". Als die inzichten bestaan dan vergroot dat de plausibiliteit van de geïdentificeerde principes van slimmer werken.

Uit de literatuurstudie komt naar voren dat het debat over de goed presterende overheid wordt gevoerd op twee niveaus, te weten op het niveau van besturings- en organisatieparadigma's en op het niveau van meer concrete besturings- en organisatieprincipes.

Uit de literatuurstudie komen ook twee hoofdthema's naar boven als het gaat om de vraag wat de oorzaken zijn van onvoldoende presteren van de overheid en wat oplossingsrichtingen zijn. Het eerste hoofdthema betreft de overheid als bureaucratische door regels gedreven organisatie. Bureaucratie en regelgeving op zich worden niet als het probleem gezien. Bureaucratische principes en regels vervullen vele nuttige zo niet onmisbare functies in de productie van collectieve goederen en waarden. Bureaucratisme of overmatige bureaucratie wordt wel als probleem gezien. De uitdaging voor een beter presterende overheid is dan hoe op een verantwoorde manier te "ontbureaucratiseren" met een grotere focus op resultaatgerichtheid zonder dat dit ten koste gaat van bureaucratische (en democratische) waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid.

Het tweede hoofdthema betreft de overheid als een actor die niet langer hiërarchisch boven de partijen staat, maar steeds meer "slechts" een van de meer nevengeschikte actoren is geworden in een netwerk van – voor de productie van collectieve goederen en waarden – wederzijds afhankelijke, maar ook relatief autonome eenheden. Daarbij komt het gegeven dat ook de overheid niet één organisatie is, maar zelf bestaat uit meerdere min of meer autonome organisaties. Het probleem van onvoldoende presteren van de overheid in dit netwerk is het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende actoren. De uitdaging voor een beter presterende overheid is dan vervolgens hoe te komen tot effectief publiek netwerkmanagement.

In het licht van het voorgaande is dit hoofdstuk als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2. ga ik in op verschillende besturingsparadigma's en organisatieparadigma's die in de literatuur worden onderscheiden. In paragraaf 4.3 verken ik het hoofdthema van de overheid als bureaucratie. Ik behandel een aantal relevante theoretische inzichten die een verklaring bieden voor het tekortschieten van overbodige bureaucratie en ga in op theoretische inzichten met betrekking tot oplossingen voor bureaucratisme. In paragraaf 4.4. verken ik het hoofdthema van de overheid als meer nevengeschikte actor in een netwerk van actoren. Ik ga in op een aantal theoretische inzichten die een verklaring bieden voor een gebrek aan samenwerking en op theorieën met betrekking tot oplossingsrichtingen ten aanzien van het realiseren van meer samenwerking in netwerken. In paragraaf 4.5. trek ik conclusies op basis van de confrontatie van de gepresenteerde theoretische inzichten en de vier principes van slimmer werken uit de praktijkvisie. In paragraaf 4.6.

formuleer ik op basis van deze reflectie definitieve onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek.

4.2 Besturings- en organisatieparadigma's[26]

4.2.1 Verschillende besturingsparadigma's vergeleken

Een zoektocht naar alternatieven voor hiërarchie en markt

In de bestuurskundige literatuur komen verschillende indelingen van besturingsparadigma's voor. Indelingen die deels op elkaar lijken, elkaar soms overlappen, vaak uitgaan van een net weer andere categorisering en elkaar ook op onderdelen aanvullen (Goldsmith 1997, Kickert 1997, Goldsmith en Eggers 2004, Kamarck 2007, Van Dijk en Winters-van Beek 2008).

De verschillende indelingen in besturingsparadigma's hebben met elkaar gemeen dat ze alternatieven inventariseren voor het bureaucratische paradigma en soms ook voor het marktparadigma (Thompson e.a. 1991, Scharpf 1993). Het paradigma van de traditionele bureaucratie is gebaseerd op hiërarchische sterk door regels gedreven sturing en opdeling van complexe taken in gespecialiseerde afdelingen met als metafoor de lopende band (Taylor 1967). Er is sprake van een rationeel centralistisch sturingsmodel. Een "mono-actormodel" waarbij de ambities en doeleinden van één actor (de overheid) het uitgangspunt vormen. Volgens dit perspectief worden processen van beleidsvorming gekenmerkt door een scheiding tussen politiek en uitvoering. Tijdens het beleidsvormingsproces wordt consensus bereikt over probleemdefinitie en doeleinden. Wetenschappelijke kennis wordt gebruikt om beleidsmaatregelen en een uitvoeringsprogramma te ontwerpen. Na gezaghebbende besluitvorming wordt de uitvoeringsfase beschouwd als niet-politiek, technisch. Beleidsvorming en uitvoering kunnen worden verbeterd door het rationaliseren van beleid, verheldering van doeleinden, vermindering van het aantal actoren, betere informatievoorziening en meer monitoring en controle van activiteiten. De reflex is meer en betere coördinatie en reorganisatie om autonome actoren onder het gezag van een centrale coördinerende instantie te brengen.

Kamarck (2007) spreekt over de "Bureaucratic Century" als ze het heeft over de twintigste eeuw. Alternatieven voor het bureaucratische paradigma zijn nodig, omdat dat paradigma nog steeds nut heeft als het gaat om het oplossen van routinematige problemen, maar tekortschiet als het gaat om het oplossen van de complexe maatschappelijke problemen die in toenemende mate de beleidsagenda bepalen. De problemen van de traditionele bureaucratie zijn samengevat: slecht presteren, gebrek aan flexibiliteit en tekort aan innovatief vermogen.

Het tekortschieten van de traditionele bureaucratie heeft te maken met het feit dat in plaats van hiërarchie horizontale verbanden steeds belangrijker worden. Er is sprake van een dubbele ontwikkeling. Door processen van specialisering, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering ontstaan hoe langer hoe meer plekken in de samenleving waar mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen. Tegelijkertijd beschikken deze decentrale beslissers over beperkte hulpbronnen en worden zij geraakt door elkaars beslissingen. De wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen nemen toe. Er vormen zich horizontale verbanden. De samenleving bestaat hoe langer hoe meer uit een web van netwerken. Een netwerksamenleving waarin sprake is van toenemende afhankelijkheden, turbulente omgevingen, waardenpluralisme, horizontalisering van verhoudingen en het voortschrijden van de techniek en wetenschappelijke ontwikkelingen (Castels 1996).

Deze complexe netwerksamenleving dwingt tot een zoektocht naar nieuwe modellen van "governance" (zie hierna). Het traditionele hiërarchische model van de overheid voldoet niet meer aan de eisen van deze complexe samenleving. Het model is niet geschikt voor het oplossen van problemen die organisatiegrenzen overschrijden (Goldsmith en Eggers 2004). Ervaringen in de jaren zestig en zeventig hebben geleerd dat de centrale sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn. Veel beleidsfalen wordt toegeschreven aan het toepassen van het rationele actor model dat geen rekening houdt met het feit dat de overheid afhankelijk is van individuen, groepen en organisaties in de beleidsomgeving. "Central Government is unable unilaterally to control the complexities and pluralistic diversity which are fundamental characteristics of modern societies" (Kickert e.a. 1997, blz. 4).

En "The hierarchical model of government persists, but its influence is steadily waning, pushed by governments appetite to solve ever more complicated problems and pulled by new tools that allow innovators to fashion creative responses (...) Government agencies, bureaus, divisions, and offices are becoming less important as direct service providers, but more important as generators of public value within the web of multi organizational, multi governmental, and multi sectoral relationships that increasingly characterize modern government" (Goldsmith en Eggers 2004, blz. 8).

Bij de aanpak van problemen in de huidige complexe en dynamische omgeving is sprake van onzekerheid. Deze onzekerheid komt niet alleen voort uit de technische complexiteit van veel vraagstukken, maar ook uit de uiteenlopende percepties van betrokkenen over de oorzaak en kenmerken van deze vraagstukken. Hierdoor is het moeilijk sturingsinspanningen te baseren op een coherente beleidstheorie over de aard van de problemen en de effectiviteit van de oplossingen. De be-

stuurskunde geeft aan dat deze beleidsproblemen moeten worden opgelost in een beleidsnetwerk. Uitgangspunt bij de netwerkbenadering is dat actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het bereiken van hun doelen (Klijn e.a. 2000).

De zoektocht naar alternatieve besturingsparadigma's is ook een reactie op het tekortschieten van het "marktparadigma". Het gaat dan om de beweging die vooral in de jaren tachtig populair werd gericht op "minder overheid, meer markt". In dit "marktparadigma" trekt de overheid zich volledig terug en heeft ze op veel terreinen geen eigenstandige rol meer in het realiseren van bepaalde publieke waarden. Bepaalde activiteiten worden volledig overgelaten aan de markt en zijn in die zin ook geen overheidstaak meer. De enige rol van de overheid is nog die van marktmeester: via wetgeving en toezicht ervoor zorgen dat er daadwerkelijk sprake is van volledige mededinging ofwel eerlijke marktwerking. Dit "marktparadigma" is nog steeds van nut in gevallen waarin marktwerking mogelijk is, maar schiet tekort als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen in situaties waarin geen sprake is van condities van volledige mededinging en waar juist grensoverschrijdende samenwerking in plaats van concurrentie noodzakelijk is voor probleemoplossing.

De zoektocht naar alternatieve besturingsparadigma's voor bureaucratie en markt wordt in de literatuur ook wel samengevat als een ontwikkeling van "government" (de overheid speelt een centrale rol) naar "governance" (de overheid is een van de spelers in een netwerk van wederzijds afhankelijke maar ook autonome actoren) (Meuleman 2006). "Governance" gaat over gestuurde beïnvloeding van sociale processen. Het omvat allerlei vormen van sturingsmechanismen die gerelateerd zijn aan publieke beleidsprocessen. Dit betekent dat deze sturingsmechanismen zich niet beperken tot bewuste vormen van sturing. Er bestaan ook zelfsturende mechanismen die ervoor zorgen dat beleidsprocessen vloeiend verlopen. "Governance" is ook niet beperkt tot publieke actoren. "Governance is the totality of interactions, in which government, other public bodies, the private sector and civil society participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities" (Meuleman 2006, blz. 2).

Totaaloverzicht van besturingsparadigma's

Op basis van de in de literatuur geïdentificeerde besturingsparadigma's kom ik tot het volgende totaaloverzicht:

– traditionele hiërarchische bureaucratie;
– marktwerking;
– heruitgevonden overheid;
– publiek netwerkmanagement.

De eerste twee paradigma's zijn hiervoor toegelicht. Het paradigma van de *heruitgevonden overheid* gaat in essentie over het zoveel mogelijk organiseren van de overheid als een bedrijf (Osborne en Gaebler 1992, Kamarck 2007). Het gaat om overheidsorganisaties die op een niet bureaucratische manier proberen te werken gebruikmakend van prestatiemaatstaven en benchmarking als benadering van marktprikkels. In ruil voor een focus op prestaties worden regels versoepeld en verminderd. In dit paradigma staat de kwaliteit van de dienstverlening voor de burger centraal en wordt moderne ICT gebruikt om de productiviteit te verhogen. De heruitgevonden overheid wordt zoveel als mogelijk georganiseerd als een privaat bedrijf, maar het zijn nog steeds ambtenaren die het meeste werk doen. Kernwoorden zijn onder meer (quasi)competitie, "empowerment" van frontlinie werknemers, dienstverlening waarin de klant centraal staat, herontwerpen van werkprocessen over organisatiegrenzen heen, prestatiemanagement en werken met regelvrije ruimtes.

Het paradigma van *publiek netwerkmanagement* is gebaseerd op de overheid als regisseur van beleidsnetwerken vanuit een wel bijzondere (vertegenwoordiger van het algemeen belang, democratische legitimiteit), maar uiteindelijk een meer nevengeschikte positie. In de vroege studies ten aanzien van beleidsnetwerken lag de nadruk op de nadelige invloed van belangengroepen op het presteren van de overheid. De afgelopen jaren komt er steeds meer aandacht voor de potentie van netwerken. Uitgangspunt is het accepteren van een beleidsnetwerk als een gegeven en van daaruit zoeken naar manieren om dit netwerk goed te laten functioneren (Kickert e.a. 1997).

Beleidsnetwerken zijn meer of minder stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's. Netwerkmanagement betreft het coördineren van strategieën van actoren met verschillende doelen en voorkeuren met betrekking tot een bepaald probleem of beleidsmaatregel binnen een bestaand netwerk van interorganisationele relaties. Netwerkmanagement is gericht op het initiëren en faciliteren van interactieprocessen tussen actoren (Kickert e.a. 1997).

In de literatuur komen meerdere varianten van publiek netwerkmanagement voor. De in het kader van deze studie belangrijkste variant is die waarbij de overheid optreedt als regisseur van organisatiegrensoverschrijdende samenwerking zonder dat sprake is van echte marktwerking en/of 100% overheidsfinanciering. De overheid is meer regisseur dan opdrachtgever, al treedt zij deels ook op als opdrachtgever/financier. Deze variant gaat uit van de veronderstelling dat beleid plaatsvindt in netwerken met vele actoren in een situatie waarin geen enkele individuele actor in staat is om de strategieën van de andere actoren te bepalen. De overheid heeft niet langer een superieure positie.

Beleidsvoering gaat over samenwerking tussen van elkaar afhankelijke partijen met vaak verschillende en conflicterende rationaliteiten, belangen en strategieën. Beleidsprocessen gaan niet over uitvoering van ex ante vastgestelde doelen, maar over interactieprocessen waarin actoren informatie uitwisselen over problemen, voorkeuren, middelen en over uitruil van doeleinden en hulpmiddelen. Het succescriterium is het realiseren van collectieve actie ten einde een gemeenschappelijk doel te bereiken of een gemeenschappelijke bedreiging af te wenden (Kickert 1997).

Bij netwerken worden gemeenschappelijke doeleinden niet bereikt via de onzichtbare hand van markten en prijzen of de zichtbare hand van de overheid en management met haar routines, maar via wederzijdse voordelen die kunnen worden gerealiseerd via afspraken tussen meer of minder onafhankelijke actoren (Van Dijk en Winters-van Beek 2008). Een belangrijk kenmerk van netwerksturing is het gebruik van verticale en horizontale controle en een coördinatiemechanisme. Het gaat om een mix van gecentraliseerde en gedecentraliseerde structuren. Dit is het geheim van de potentiële voordelen van netwerken als een flexibele organisatievorm. Met behulp van ICT kan veel beter dan voorheen een combinatie van centrale registratie, coördinatie en controle met decentrale uitvoering en aanpassing aan de omgeving bereikt worden. Goldsmith en Eggers (2004) wijzen in dit verband op de cruciale rol die moderne ICT als portals, "middleware" en samenwerkingssoftware speelt als het gaat om het mogelijk maken van samenwerking in netwerken. Het gaat dan in het bijzonder om het verlagen van de transactiekosten voor samenwerking in het bijzonder voor informatie-uitwisseling. Netwerken zijn niet plat, alleen platter dan hiërarchieën. Netwerken hebben ook "centrales" of centrale vormen van sturing. De basis daarvoor is onderling vertrouwen. Als dat er niet is gaat het mis, maar hiërarchie of markt helpen dan ook niet (Van Dijk 2006).

Netwerksturing wordt publiek netwerkmanagement op het moment dat de overheid de regisserende rol "pakt". Goldsmith en Eggers (2004) spreken van de overheid die beschikt over "the capacity to convene", waarbij de overheid partijen bij elkaar rond de tafel brengt en de regie neemt over het bundelen van hulpbronnen en het inzetten van publiek geld als hefboom voor het genereren van aanvullende (private) investeringen. "Often non profit organizations are so overwhelmed with demands for their core services that they lack the time or the resources to find and interact with others even in the same sphere. Using her convening authority as a catalyst, an official can provide a venue for organizations and individuals with similar goals to meet, discover common ground and perhaps even finds ways of dividing labour and sharing resources, making each more effective and efficient than before" (Goldsmith en Eggers 2004, blz. 61-62). Netwerksturing gaat

in essentie om een uitruil tussen minder regels en meer rekenschap op basis van prestatieafspraken. Een heldere gemeenschappelijke taak en een vorm van regie en rekenschap zijn cruciaal voor succesvolle samenwerking in een netwerk (Goldsmith en Eggers 2004, Van Dijk en Winters-van Beek 2008).

Een variant van publiek netwerkmanagement waarbij de overheid optreedt als regisseur van organisatiegrensoverschrijdende samenwerking, is de variant waarbij de overheid intensief gebruik maakt van burgerparticipatie. Fung (2004) spreekt van "Empowered Participatory Governance". Participatief omdat burgers worden uitgenodigd om deel te nemen in cruciale beslissingen over publieke doeleinden, prioriteiten en strategieën. "Empowered" omdat besluitvorming die uit deze burgerparticipatie voortvloeit daadwerkelijk de acties van publieke dienstverleners bepaalt.

Kanttekeningen bij de twee alternatieve besturingsparadigma's

De paradigma's van de "heruitgevonden overheid" en "publiek netwerkmanagement" dragen de belofte in zich om beter dan de traditionele paradigma's van de overheidsbureaucratie en de markt oplossingen te bieden voor ongetemde maatschappelijke problemen. Daarmee hebben die traditionele paradigma's uiteraard niet afgedaan. Ze zijn nog steeds geschikt voor het oplossen van meer gestructureerde, routinematige problemen en voor situaties waarin sprake is van volledige mededinging. Van Dijk en Winters-van Beek (2008) signaleren een ontwikkeling richting netwerkgovernance, maar hiërarchie en markt blijven belangrijk en aanwezig. Meuleman (2006) signaleert een ontwikkeling naar gemengde vormen van hiërarchische markt- en netwerksturing waarbij hiërarchie nog steeds de dominante vorm van coordinatie is. Van een ontwikkeling van bureaucratie via markt naar netwerkgovernance zou geen sprake zijn. Alle drie de vormen komen nog steeds voor. Meuleman (2006) wijst ook op een hiërarchische tegenreactie, de terugkeer van traditionele waarden als integriteit, accountability, supervisie, controle en betrouwbaarheid, herstel van ministeriële verantwoordelijkheid en terugkeer naar het primaat van de politiek en democratische controle. De uitdaging voor de overheid is om de juiste mix te vinden, gebruikmakend van de drie verschillende controlemechanisme: autoriteit, prijs en vertrouwen. Afhankelijk van de omstandigheden is het ene paradigma te prefereren boven het andere paradigma (Meuleman 2006).

Tegelijkertijd worden in de literatuur ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de twee alternatieve paradigma's. Kamarck (2007) is bijvoorbeeld van mening dat het paradigma van de "heruitgevonden overheid" vooral geschikt is als het om routinematige activiteiten gaat waarbij grote publieke belangen als veiligheid en uitkeringsrechten in het

geding zijn. Daarbij komt dat het paradigma van de heruitgevonden overheid focust op het verbeteren van het functioneren van de overheid zelf, terwijl die overheid slechts een van de spelers is in een netwerk. Voor het oplossen van "sticky problems" is volgens haar toch vooral het paradigma van "publiek netwerkmanagement" geschikt. Daarnaast is er de afgelopen jaren sprake van steeds sterker wordende kritiek op de beperkingen van het paradigma van de "heruitgevonden overheid", ook bekend onder de noemer "New Public Management" (NPM). Kritiek die er in de kern op neerkomt dat de overheid geen privaat bedrijf is en dus ook niet als zodanig aangestuurd kan worden. Met name vanwege het aanwezig zijn van meerdere, ambigue en vaak tegenstrijdige doelen en vanwege het feit dat NPM weer leidt tot nieuwe bureaucratie in het bijzonder vanwege de perverse effecten van prestatiemanagement (Pollit en Bouckaert 2000, Hood 1991, Hood en Peters 2004, Hill en Hupe 2002). Ook het paradigma van publiek netwerkmanagement is onderhevig aan kritiek. Het gaat dan bijvoorbeeld om het veronderstelde gebrek aan transparantie, accountability en democratische legitimiteit en het grote risico op institutionele verlamming die zich kenmerkt door stroperige processen vol impasses en slappe compromissen (Kickert 1997, Goldsmith en Eggers 2004, Kamarck 2007).

Wat opvalt aan de wetenschappelijke theorievorming over beide alternatieve besturingsparadigma's is dat veranderkundige randvoorwaarden niet of nauwelijks aandacht krijgen. Voor zover er al sprake is van aandacht voor de veranderkundige kant, gaat het vooral om vrij abstracte lijstjes met aandachtspunten zonder concreet handelingsperspectief.

Confrontatie van de besturingsparadigma's met de principes van slimmer werken

Uit een confrontatie van de twee alternatieve besturingsparadigma's met de in de praktijktheorie geïdentificeerde vier principes van slimmer werken blijkt ten eerste dat deze principes hierop goed aansluiten. Het principe van $4 \times R$ is herkenbaar in beide alternatieve paradigma's. De principes van herontwerp van processen en samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering maken onderdeel uit van het paradigma van de "heruitgevonden overheid". Daarnaast blijkt dat het principe van de ketenregie vooral betrekking heeft op het managen van volgtijdelijke activiteiten, terwijl het bredere principe van netwerkmanagement tevens betrekking heeft op het managen van gelijktijdige activiteiten. Ketenregie moet in die zin meer als specifieke vorm van het meer overkoepelende principe van netwerkmanagement worden gezien. Hoewel in de manier waarop ketenregie in de praktijkvisie wordt beschreven ook duidelijk elementen van netwerkmanagement zitten, is het toch goed om het principe van netwerkmanagement explicieter te

onderscheiden als principe van slimmer werken. Het principe van de burger aan het roer is duidelijk een specifieke vorm van netwerkmanagement.

4.2.2 Verschillende organisatieparadigma's vergeleken

Organisatieparadigma's zoemen in vergelijking met besturingsparadigma's wat meer in op interacties binnen organisaties. Aangezien de principes van slimmer werken zowel betrekking hebben op interacties binnen als tussen organisaties, kan een verkenning van organisatieparadigma's aanvullende inzichten opleveren over de theoretische robuustheid van de principes van slimmer werken. In de literatuur wordt op meerdere manieren over organisatieparadigma's gesproken, waaronder het denken in termen van modellen en in termen van clusters van samenhangende werkprocessen.

Modellen

In de organisatiewetenschappen komen vele verschillende indelingen in organisatiemodellen voor. Volgens Lammers, Mijs en van Noort (2001) kennen al deze indelingen in de kern grote overeenkomsten. Zelf maken ze het onderscheid tussen actieorganisaties, traditionele organisaties, mechanische organisaties, organische organisaties en coöperatieve organisaties. In het kader van deze studie wordt kort ingegaan op een andere gezaghebbende indeling. Mintzberg (1979) hecht grote waarde aan coördinatiemechanismen, dat wil zeggen de middelen waarmee de verschillende taken, functies en posities in een organisatie op elkaar afgestemd kunnen worden. Mintzberg onderscheidt vijf coördinatiemechanismen, te weten: direct toezicht, standaardisatie van het werkproces, standaardisatie van de output, standaardisatie van vaardigheden met behulp van opleidingen en wederzijdse afstemming via informele communicatie.

Indien de omgeving van een organisatie dynamisch in de zin van onvoorspelbaar is, zal een organisatie volgens Mintzberg snel en slagvaardig moeten reageren op de veranderingen in de omgeving. Dat vereist volgens hem een organische structuur, dat wil zeggen een flexibele organisatiestructuur met weinig standaardisatie. In het geval van een stabiele omgeving is het juist wel functioneel om standaardisatie als coördinatiemechanisme te gebruiken. Als de omgeving van een organisatie complex is, wordt men gedwongen veel taken en bevoegdheden te decentraliseren, omdat de leiding eenvoudigweg niet in staat is alle relevante factoren te overzien. In het geval van een simpele omgeving kan de structuur wel gecentraliseerd zijn. Zo komt Mintzberg tot een aantal organisatiemodellen dat aansluit bij de vier mogelijke combinaties van de aard van de omgeving.

Is de omgeving simpel en dynamisch, dan is een *simpele structuur* van de ondernemende organisatie het meest doeltreffend. De topleiding heeft het heft in handen en coördinatie vindt plaats via directe aansturing. Is de omgeving simpel en stabiel, met ruimte voor schaalvoordelen, dan is een gecentraliseerde en bureaucratische structuur op haar plaats, de *machinebureaucratie*. De voorbereidende staf heeft veel macht en standaardisatie van het werkproces is het geëigende coördinatiemechanisme. Bij een complexe en stabiele omgeving moet de organisatiestructuur zowel gedecentraliseerd als bureaucratisch zijn. Mintzberg noemt dit de *professionele bureaucratie*. De uitvoerende kern heeft de meeste invloed en standaardisatie van vaardigheden is het dominante coördinatiemechanisme. Indien sprake is van een complexe en dynamische omgeving, dan dient de organisatiestructuur gedecentraliseerd en organisch te zijn, de zogenaamde *adhocratie of innovatieve organisatie* met wederzijdse afstemming als meest doeltreffend coördinatiemechanisme. In concreto gaat het in de adhocratie om veel tijdelijke projectteams en taakgroepen waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende afdelingen en hiërarchische niveaus van de organisatie. De organisatie krijgt het karakter van een netwerk van steeds wisselende constellaties van allerlei groepen die tijdelijk samengesteld zijn ten behoeve van specifieke doelen. Het vijfde organisatietype betreft de *gedivisionaliseerde organisatie*. Deze configuratie is effectief wanneer sprake is van een zeer heterogene markt, omdat men zeer verschillende producten of diensten levert, in zeer verschillende gebieden werkzaam is of een zeer gevarieerd klantenbestand heeft. Dan zal de organisatie geneigd zijn verschillende divisies te vormen, waarbij voor de organisatie als geheel standaardisatie van opbrengst het belangrijkste coördinatiemechanisme is. Deze vorm heeft veel weg van een interorganisationeel verband. De individuele divisies tenderen veelal naar een machinebureaucratie, maar kunnen ook bestaan uit andere genoemde organisatievormen. Daarnaast onderscheidt Mintzberg nog de *missionaire organisatie* die zeer gecentraliseerd is met een gedeelde ideologie als belangrijk bindmiddel en de *politieke organisatie* waarin het politieke spel dat onderdeel is van elke organisatie zo dominant is dat ze elke vorm van conventionele coördinatie onmogelijk maakt.

In het kader van de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken zijn vooral de eerste vijf modellen van belang. Wederom gaat het om de zoektocht naar alternatieven voor de hiërarchische bureaucratie (machinebureaucratie) die alleen effectief is voor het oplossen van gestructureerde problemen onder erkenning van het feit dat in de praktijk meerdere combinaties van modellen voorkomen c.q. mogelijk zijn. In situaties waarin sprake is van complexiteit speelt decentralisatie als onderdeel van het $4 \times$ R-principe wederom een belangrijke rol. Standaardisatie op output kan gezien worden als onderdeel van dit

4 × R-principe. De onderliggende reden waarom Mintzberg pleit voor toepassing van standaardisatie op output (de R van resultaat) is de noodzaak tot coördinatie in een situatie waarin maatwerk vanwege het moeten inspelen op een zeer heterogene omgeving vereist is. Standaardisatie van vaardigheden is een alternatieve, kwalitatievere manier van sturing in plaats van sturing op harde kwantitatieve resultaten. Een alternatieve vorm van sturing van het werk van professionals in ruil voor het bieden van ruimte in situaties waarin sturing op prestaties minder goed mogelijk of minder wenselijk is.

De adhocratie/innovatieve organisatie is volgens Mintzberg de meest geschikte organisatiestructuur voor het oplossen van de meest complexe maatschappelijke vraagstukken (omgeving complex en instabiel) en heeft nauwe overeenkomsten met het netwerkparadigma. De innovatieve organisatie vereist een heel sterk van de traditionele bureaucratie verschillende configuratie, één die in staat is experts vanuit verschillende disciplines te doen samensmelten tot soepel functionerende adhocteams. De prijs hiervoor is een aanzienlijke mate van ontwrichting, zo niet chaos en verspilling. De innovatieve organisatie ontleent haar effectiviteit aan haar inefficiëntie.

Dit spanningsveld tussen effectiviteit en inefficiëntie speelt een centrale rol in de literatuur over het managen van innovatie (Jacobs en Snijders 2008). In zekere mate valt er niet aan te ontkomen. Om te innoveren (in de zin van de organisatie op effectieve manier aanpassen aan wisselende omstandigheden) moet men zich losrukken van bestaande patronen. De innovatieve organisatie moet flexibel blijven en zich niet laten opsluiten in organogrammen die spoedig toch weer veranderd moeten worden. Aan de andere kant zijn er ook risico's verbonden aan te weinig structuur. Hoe groter een organisatie wordt, hoe meer in principe de informatieverwerkende capaciteit toeneemt. Maar verlamming dreigt door het grote aantal verbindingen in een grote organisatie. Als niet wordt uitgekeken is men de hele dag aan het vergaderen en interfereren alle beslissingen met elkaar. Vandaar dat hiërarchische structuren zonder al te veel horizontale en diagonale verbindingen ook hun voordelen hebben. Een zekere mate van voorspelbaarheid helpt totale chaos en/of verlamming voorkomen (Jacobs en Snijders 2008). Beinhocker (2006, blz. 157) schetst het spiegelbeeld van Mintzbergs idealisering van de adhocratie: "Men kan bedenken wat het beste recept is om een disfunctionele organisatie tot stand te brengen: het is voldoende onvoorspelbaar gedrag, een platte hiërarchie en een groot aantal sterke verbindingen met elkaar te mengen. De kansen om dan nog iets voor elkaar te krijgen zouden ongeveer gelijk zijn aan nul."

Er zijn dus duidelijk grenzen aan de effectiviteit van de adhocratie of de netwerkorganisatie. De oplossing voor het spanningsveld tussen effectiviteit en inefficiëntie zou volgens Jacobs en Snijders (2008) de

open professionele bureaucratie zijn. Daarin wordt een meer organische managementstijl bij het ontwikkelen van radicalere innovaties gecombineerd met een meer mechanische stijl op het vlak van de exploitatie ervan. Mintzberg (1979) zelf spreekt van tijdelijke adhocratieën die door professionele bureaucratieën in het leven worden geroepen om complexe vraagstukken op te lossen, waarna door de professionele bureaucratie de volwassen geworden baanbrekende innovatieve oplossingen weer in rustiger vaarwater worden gebracht en incrementeel worden doorontwikkeld. Dit laatste is mogelijk binnen een professionele of machinebureaucratie, omdat het oorspronkelijk ongetemde probleem via de baanbrekende innovatie (deels) is getemd.

Allison (1971) maakt een onderscheid tussen drie conceptuele lenzen of modellen om naar besluitvormingsprocessen te kijken. Ook hij zoekt naar alternatieven van het naar zijn mening te simplistische model waarin het handelen van de overheid gelijk wordt gesteld aan dat van individuen, terwijl "the maker of government policy is not one calculating decisionmaker but is rather a conglomerate of large organizations and political actors" (Allison 1971, blz. 3). Allison maakt een onderscheid tussen het "rationele actor model", "het organisationele proces model", "het politieke model" en het "cognitieve model". De laatste twee modellen gaan meer over gedrag van actoren in organisaties en zijn relevanter voor de veranderkundige reflectie in hoofdstuk 5. De eerste twee modellen vormen samen een concretisering van het bureaucratische paradigma. Op deze plek is het vooral relevant om het tweede model er even uit te lichten.

In het "organisationele proces model" verloopt coördinatie van in essentie decentrale organisaties via zogenaamde "Standard Operating Procedures" en standaardrepertoires om complexe problemen aan te pakken. Deze standaardroutines zijn mechanismen om complexiteit te vereenvoudigen. Het gaat om uniformerende simplificerende regels en procedures en programma's om de complexe wereld behapbaar te houden mede gegeven het fenomeen van beperkte rationaliteit. Deze onvermijdelijke routines leiden wel tot het ontstaan van parochiale prioriteiten en percepties en schieten daarom tekort bij het oplossen van ongetemde problemen. Toch is de meerwaarde van dit model gelegen in het feit dat het verklarende theoretische inzichten biedt met betrekking tot de onvermijdelijkheid van standaardroutines in grote complexe bureaucratieën en de noodzaak om complexiteit *ook* met reductie van complexiteit te bestrijden enerzijds en de potentieel disfunctionele effecten van die standaardroutines anderzijds.

Wat deze verkenning van organisatiemodellen in relatie tot de principes van slimmer werken uit de praktijkvisie, naast bevestiging van het $4 \times$ R-principe, oplevert is een zekere mate van herwaardering van het nut van het bureaucratische paradigma, waarbij reductie van complexi-

teit via standaardroutines ook ten aanzien van het oplossen van ongetemde problemen van nut kan zijn. Dan gaat het om vormen van reductie van complexiteit die een stabiel platform kunnen bieden voor complexere oplossingen, reductie van complexiteit als voorwaarde om het "bestrijden van complexe problemen met complexe oplossingen" mogelijk te maken. Hier ligt een relatie met het principe van slimmer werken "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" en daarmee wordt duidelijk dat ook in de principes van slimmer werken elementen van het bureaucratische paradigma aanwezig zijn. Ten tweede levert de verkenning van organisatiemodellen de "ontdekking" op van een potentieel nieuw principe van slimmer werken, te weten "sturing via professionalisering".

Clusters van samenhangende werkprocessen

Een tweede invalshoek om naar organisatieparadigma's te kijken is die van clusters van samenhangende werkprocessen. In een zoektocht naar organisatievormen die op elk moment kunnen worden aangepast aan het gedrag dat de klant op dat moment vertoont komt Strikwerda (2008) uiteindelijk uit bij de modulaire of *"multidimensionale organisatie"*.

De "multidimensionale organisatie" is een organisatie waarin de resultaten van de organisatie tegelijkertijd over meerdere dimensies (product, afnemer, regio, marktsegment) worden gerapporteerd en waarin voor elk van die dimensies een manager verantwoordelijk is gesteld en wordt gehouden voor de resultaten van de onderneming over die dimensie in termen van omzet en winst. Al die managers moeten door samenwerking de positie van de onderneming bij de afnemer optimaliseren. Die samenwerking is niet alleen gebaseerd op cultuur. Die samenwerking berust vooral op verscheidene geschikt gekozen managers die het een uitdaging vinden om in een complexe omgeving als team te werken. Ze werken samen op basis van een gemeenschappelijke doelstelling en met elkaar gedeelde managementinformatie op basis van een gemeenschappelijke transactiedatabase om de kansen voor de onderneming te bepalen en te realiseren. Hun motivatie is een zichtbare bijdrage te willen leveren aan het totale resultaat van de onderneming. De "multidimensionale organisatie" wordt mogelijk gemaakt doordat de kosten van informatie dalen door toepassing van ICT en doordat een nieuwe generatie managers mentaal niet meer beperkt is tot het unitdenken. De noodzaak voor een multidimensionale organisatie is gelegen in de tekortkomingen van de unitorganisatie (zelfstandige integraal verantwoordelijke businessunits). De unitorganisatie schiet te kort wanneer de markt zich niet meer eendimensionaal gedraagt, is niet in staat kennisexploitatie ten volle te benutten, leidt tot informatieasymmetrie tussen raad van bestuur en het unitmanagement en heeft

een minder snel aanpassingsvermogen, omdat samenwerkingskansen niet worden gezien en benut. De multidimensionale organisatie betekent een verschuiving van territorium en hiërarchisch georiënteerd management naar contributie georiënteerd management (Strikwerda 2008).

Het concept van de multidimensionale organisatie is ook relevant voor de overheid. Het is als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen niet meer mogelijk een structuur van overheidsorganisaties te ontwerpen die aansluit bij de aard van de maatschappelijke problemen. Er zijn steeds meer vraagstukken in de samenleving die samenwerking tussen overheidsorganisaties vragen. Dit impliceert dat de overheid over de routine moet beschikken om zulke samenwerkingsverbanden soepel te organiseren. Ook voor de overheid geldt de regel dat, als een oplossing wordt gezocht voor de met een bestaande (verkokerde) organisatie ervaren problemen, dat dan eerst een beeld moet worden gevormd van de structuren, patronen en dynamiek van het werkveld. De kunst is te bepalen welke infrastructuren voor ondersteuning van beleidsontwikkeling en uitvoering min of meer generiek zijn en over langere tijd constant en wat het dynamische deel is van de beleidsontwikkeling en uitvoering. De infrastructuren kunnen dan zo stabiel mogelijk worden georganiseerd, zodat telkens wisselende beleidsprojecten, als afspiegeling van de grilligheid in de samenleving, zo soepel mogelijk beantwoord kunnen worden. De idee dat integraal management zou moeten betekenen dat een dienst ook verticaal geïntegreerd georganiseerd zou moeten zijn, moet als achterhaald worden losgelaten (Strikwerda 2008).

In essentie biedt de multidimensionale organisatie een organisatieen verantwoordelijkheidsstructuur en wijze van informatievoorziening die territoriumdrift transparant en daarmee moeilijker maakt, naast het feit dat een ander type manager ook nodig is om van het model een succes te maken. Het model wijst op het grote belang van het gebruikmaken van gemeenschappelijke en gestandaardiseerde ICT-infrastrutuur en vormt daarmee een onderbouwing van het principe samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering. Tevens wijst het model op het belang van een besluitvormingssysteem gericht op het tijdig op een zo laag mogelijk niveau doorhakken van knopen in combinatie met een procedure voor tijdige escalatie tot op het hoogste bestuurlijke niveau.

In het verlengde van het model van de multidimensionale organisatie hebben Meesters en Zuurmond (2008) speciaal voor de overheid een alternatief model voor de traditionele hiërarchische overheidsorganisatie ontwikkeld dat zij aanduiden met de titel *"getransformeerde overheidsorganisatie"*. De invalshoek van werkprocessen staat daarbij centraal. Werkprocessen beginnen en eindigen niet aan de grens van orga-

nisaties. Werkprocessen lopen door verschillende organisaties heen, voordat ze uitmonden in een product of dienst voor de eindgebruiker. Er is sprake van een "waardesysteem" waarbij het eindproduct van de ene organisatie input is voor een andere organisatie. Organisaties in een waardesysteem produceren gezamenlijk producten en diensten voor klanten. Organisaties voegen waarde toe aan het uiteindelijke eindproduct in een waardeketen (Porter 1985, Sturgeon 2000).

Overheidsorganisaties zijn verantwoordelijk voor deeloplossingen voor maatschappelijke problemen en moeten samenwerken om "totaaloplossingen" te bieden voor maatschappelijke problemen. Waardeketens in de overheid worden bepaald door maatschappelijke vraagstukken. Dit kan betekenen dat de burger centraal staat als het gaat om dienstverlening, maar in andere gevallen staat het op te lossen maatschappelijke probleem centraal. Het gaat om het realiseren van publieke waarde (Moore 1995). Het gaat om een verandering van focus van organiseren van activiteiten naar het organiseren van werkprocessen over organisatiegrenzen heen, van een traditionele bureaucratie naar een meer gedecentraliseerde netwerkstructuur, waarin de gecentraliseerde macht minimaal is. In zo'n structuur worden grote hiërarchische organisaties die vele verschillende taken uitvoeren vervangen door netwerken van veel kleinere gespecialiseerde organisaties die zich focussen op een beperkt aantal taken. Ten aanzien van de transformatie van de organisatiestructuur is een aantal aspecten van belang zoals focus op kerncompetenties, uitbesteden van niet-kerntaken aan organisaties die gespecialiseerd zijn in deze activiteiten met het oog op realiseren van schaalvoordelen, "Shared Service Centres" (SSC's) voor niet organisatiespecifieke processen die voor alle organisaties hetzelfde zijn en heldere vergelijkbare doelen en outputs kennen en modularisatie van activiteiten waarin binnen een organisatie verschillende modules met elkaar samenwerken in steeds wisselende combinaties (Meesters en Zuurmond 2008).

De volgende vraag is hoe informatiestromen worden georganiseerd in de modulaire organisatie. Activiteiten van de verschillende modules moeten interoperabel zijn. Om interoperabiliteit te bereiken is een gedeelde infrastructuur nodig. Daarbij gaat het niet alleen om een informatie infrastructuur. Het gaat om democratische routines, financiële routines, personeelsroutines, informatieroutines en juridische definities (Zuurmond 2003). Op elk niveau is een beperkte set regels en afspraken nodig om interoperabiliteit te verzekeren om samenwerking in constant wisselende combinaties mogelijk te maken. Zuurmond (1994) noemt dit de "infrastructurele organisatie" of infocratie. Een van de meest cruciale elementen van de infrastructuur is de informatie-infrastructuur die bestaat uit een aantal standaarden met betrekking tot het ontwerp van informatiesystemen, de boodschappen die ze el-

kaar toesturen en het gebruik van die informatie in de werkprocessen. Interoperabiliteit is essentieel voor de modulaire organisatie, omdat het mogelijk maakt dat de verschillende modules in verschillende combinaties kunnen samenwerken, zonder dat ze grote aanpassingen aan de eigen werkprocessen of informatiesystemen hoeven te plegen. Verder bestaat de informatie-infrastructuur uit een aantal gemeenschappelijke systemen, bijvoorbeeld voor online-identificatie/authenticatie en gemeenschappelijke databases zoals persoonsregistratie die door alle modulaire organisaties worden gebruikt (Meester en Zuurmond 2008).

Onderdeel van de getransformeerde overheid is ook het herontwerp van werkprocessen over organisatiegrenzen heen ("Business Process Redesign"). Nieuwe ICT-infrastructuur maakt daarbij vele nieuwe opties voor grensoverschrijdende samenwerking mogelijk (Hammer 2001). Miljard (2004, 2005) pleit in dit verband voor "government process reengineering". Daarmee doelt hij specifiek op het maken van een onderscheid tussen frontoffice (gericht op contacten met de burger) en back office processen (gericht op samenwerking tussen modules). In het backoffice gaat het om het bereiken van schaalvoordelen door centralisatie. In die backoffices treft men geïntegreerde processen, gedeelde databases en "shared service centers" aan. In het frontoffice gaat het om opwaardering en decentralisatie zo dicht mogelijk bij de burger en het bieden van hoge kwaliteit en service op persoonlijke maat.

Meesters en Zuurmond (2008) vatten de voordelen van deze wijze van organiseren als volgt samen: "The modular, infrastructural organisation delivers more public value than the traditional Weberian bureaucracies in the complex, dynamic and interdependent society of today. The organisations structure enables governments to cope with quick changes in society. The flexible structure of the modular infrastructural organization enables the creation of new coalitions of organizational entities when new societal issues arise. These coalitions can cooperate quickly, because they use the common infrastructure. The infrastructure prevents heavy investments being needed to cooperate. The possibility of creating new coalitions also increases government's ability to cope with interdependent societal issues. The infrastructure enables various coalitions working on societal issues to cooperate with each other"(Meesters en Zuurmond 2008, blz. 32).

Er is ook een aantal nadelen verbonden aan de modulaire infrastructurele overheidsorganisatie. Organisatie-eenheden zijn zeer afhankelijk van elkaar in dit model. Falen van een van de eenheden kan daarom grote gevolgen hebben in een waardeketen. Alle eenheden moeten dus hoge kwaliteit leveren. Hoge kwaliteit van governance, accountability en transparantie van het netwerk en de verschillende onderdelen is daarmee randvoorwaardelijk voor succesvol functioneren (Meesters en Zuurmond 2008).

Duidelijk is dat modellen als die van de "multidimensionale organisatie" en de "getransformeerde overheid" weliswaar een theoretisch plausibele onderbouwing bieden voor de principes van slimmer werken, maar nog vooral ideaaltypen zijn die in de praktijk nauwelijks voorkomen, hoogstens in embryonale onvolledige vorm. Er is alleen nog incidenteel ervaring mee opgedaan. Er worden hoge eisen gesteld aan het management van de onderdelen en het geheel en door de hoge mate van ingebouwde wederzijdse afhankelijkheid neemt de kwetsbaarheid toe. De auteurs die pleiten voor deze modellen gaan tevens grotendeels voorbij aan de immense veranderopgave die het realiseren ervan met zich meebrengt.

Confrontatie van de organisatieparadigma's met de principes van slimmer werken

De confrontatie van een aantal organisatieparadigma's levert een nadere theoretische onderbouwing op voor de principes "4 × R", "netwerkmanagement" (nu in de vorm van de adhocratie en de modulaire, multidimensionele organisatie), "herontwerp van werkprocessen" en "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering". Ten aanzien van dit laatste principe leiden de besproken organisatieparadigma's ook tot de "herontdekking" van het belang van vormen van organisatiestructuren en informatieverwerking die bestrijding van complexe maatschappelijke problemen mede mogelijk maken. Het "organisationele procesmodel" van Allison (1971) wijst op de onvermijdelijkheid en noodzaak van standaardroutines om grip te krijgen op complexe problemen. In die zin is sprake van een zekere herwaardering van het nut van bureaucratische mechanismen. Het model van de getransformeerde overheid integreert inzichten uit de organisatiekunde met een focus op structuren met inzichten uit de bedrijfskunde die meer focussen op werkprocessen met een belangrijke structurerende rol van gestandaardiseerde informatievoorziening, naast andere standaardinfrastructuren. Dit leidt tot het inzicht dat complexe maatschappelijke problemen worden aangepakt door een combinatie van reductie van complexiteit (standaardisering van infrastructuur) die het bestrijden van de resterende complexiteit met complexiteit beter mogelijk maakt. De "infocratie" van Zuurmond (1998) maakt de adhocratie van Mintzberg (1979) mede mogelijk. Het principe van "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" als voorwaardenscheppend voor de principes "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen".

Daarnaast kan "standaardisatie van vaardigheden met behulp van opleidingen" gezien worden als een additioneel principe van slimmer werken of een meer kwalitatieve invulling van de R van resultaat uit het 4 × R-principe.

4.3 Relevante theoretische inzichten met betrekking tot de overheid als bureaucratie

4.3.1 Inleiding

In paragraaf 4.1. zijn twee hoofdthema's onderscheiden in het wetenschappelijke debat over oorzaken voor tekortschietend functioneren van de overheid en oplossingsrichtingen voor beter presteren, te weten de overheid als bureaucratie en de overheid als actor in een beleidsnetwerk.

In deze paragraaf staat het thema "de overheid als bureaucratie" centraal. Achtereenvolgens ga ik in op relevante wetenschappelijke inzichten met betrekking tot oorzaken en redenen voor het disfunctioneren van bureaucratie en relevante inzichten met betrekking tot oplossingsrichtingen voor overmatige bureaucratie. Tot slot confronteer ik deze theoretische inzichten met de principes van slimmer werken.

4.3.2 Redenen voor disfunctioneren van bureaucratie

De voordelen van bureaucratie

Voordat ik dieper inga op de vraag wat de oorzaken zijn van disfunctioneren van de bureaucratie is het goed om kort stil te staan bij de voordelen van bureaucratie (Goodshel 1985, De Jong e.a. 2008). De hiërarchische bureaucratische organisatievorm is nog steeds een geschikte manier van organiseren als het gaat om eenvoudige, routinematige processen of anders gezegd voor het aanpakken van gestructureerde maatschappelijke problemen. Daarnaast zijn hiërarchische structuren, uniforme regels en standaardprocedures in zekere mate onvermijdelijk om georganiseerd handelen mogelijk te maken ook als het gaat om het aanpakken van minder gestructureerde problemen. De simplificatie die als gevolg hiervan optreedt moet voor lief worden genomen.

Tevens is een bepaalde mate van bureaucratie nodig ter voorkoming van willekeur en fraude en ter bevordering van belangrijke democratische waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid. De logica van de bureaucratie is vooral juridisch: wetten en procedures geven houvast en maken de bureaucratie betrouwbaar. Ieder gelijk geval dient gelijk behandeld te worden. "Overal waar we ondanks verschillen gelijk behandeld willen worden en waar we de rol van persoonlijke relaties, toeval wie je treft, toeval of het klikt en dergelijke volledig willen uitschakelen en waar we honderd procent op vaste procedures willen kunnen vertrouwen, is bureaucratie een zegen. De prijs daarvan is traagheid en bureaucratische rompslomp, maar vaak is die prijs ons het waard, bijvoorbeeld bij de belastingen en bij allerlei toeslagen" (Tonkens 2008, blz. 28).

Wanneer ik hierna over het disfunctioneren van de bureaucratie spreek, gaat het om te ver doorgeschoten bureaucratie. Bureaucratie die leidt tot het onvoldoende presteren van de overheid, tot het onvoldoende realiseren van publieke waarde. Bureaucratie die zelfs ten koste kan gaan van de democratische waarden die ze geacht wordt te waarborgen. In de literatuur wordt in dit verband vaak het onderscheid gemaakt tussen bureaucratie en bureaucratisme of overmatige bureaucratie (Lammers e.a. 2001, Tonkens 2008). Bureaucratisme is dan de aanduiding van het fenomeen van bureaucratie die haar doel voorbijschiet. In de theorie worden in de kern twee uitingsvormen van bureaucratisme onderscheiden, te weten een overmaat aan regelgeving en verkokering. Beide uitingsvormen worden gekenmerkt door een spanningsveld tussen systeemwereld en leefwereld.

Overmaat aan regelgeving

Het oplossen van weerbarstige maatschappelijke problemen is een zware en soms onmenselijke opgave (De Jong e.a. 2008). Bovendien kan het altijd en overal misgaan. De politieke en maatschappelijke verontwaardiging is dan veelal groot. Dat verhoogt de druk op de moeilijke keuzes die professionals moeten maken. Crozier (1964) constateert dat er een mismatch bestaat tussen de complexe, pluriforme en dynamische samenleving aan de ene kant en eendimensionale, uniforme statische bureaucratieën aan de andere kant (zie ook Frissen 1996, 1999, 2002) Overheidsmedewerkers keren zich naar binnen op het moment dat problemen niet passen bij de standaardoplossing die ervoor is bedacht. De weerbarstige werkelijkheid brengt onzekerheid en risico's met zich mee. Men kan zijn vingers eraan branden. Het enige wat zekerheid biedt is het systeem van regelgeving. Zolang iemand zich eraan houdt is hij of zij veilig. Of het nu resultaat oplevert of niet, men kan zich in ieder geval verantwoorden. Dat ligt niet zozeer aan de professionals zelf, maar aan het feit dat zij worden blootgesteld aan de noodzaak tot standaardisering enerzijds en de roep om maatwerk anderzijds. Het is maar al te menselijk dat professionals in een dergelijk geval kiezen voor zekerheid. Professionals zoeken regels op om houvast te hebben in complexe situaties. Soms als veilige haven, soms als laatste strohalm (Blau 1963, Crozier 1964, De Jong e.a. 2008, Zuurmond en de Jong 2010).

In zo'n situatie is het krampachtig vastklampen aan de letter van de wet geen min of meer irrationeel ritualisme, maar een verstandige daad van zelfbescherming. Omdat men liever onderworpen is aan de onpersoonlijke beheersing van formele regelingen dan aan directe machtsuitoefening door een bovengeschikt persoon, is er een sterke aandrang op het instellen en handhaven van instructies en procedures. Dit heeft tot gevolg dat maar weinig mensen persoonlijke macht heb-

ben over anderen. Favoritisme en willekeur komen weinig voor. De prijs die men moet betalen is echter hoog. De functionarissen op een bepaald hiërarchisch niveau hebben zich tegen persoonlijke druk van boven, van onderen en van buiten verschanst achter allerlei bureaucratische barricades. Zij zijn dus binnen die beperkte ruimte betrekkelijk onafhankelijk van anderen, maar tegelijkertijd in hoge mate beroofd van elke mogelijkheid tot initiatief en sterk geïsoleerd. Dit alles werkt centralisering in de hand. Hoe meer de gang van zaken in de organisatie is geformaliseerd, des te belangrijker wordt de macht om regels te vervangen, te preciseren, aan te vullen en om nieuwe regels in te voeren. Verder impliceert al dat geregel, ontstaan vanuit de behoefte om zelf geen beslissingen te hoeven nemen of te hoeven ondergaan van anderen, dat de weinige beslissingen over personen die toch vereist zijn, in de beleving van de organisatiegenoten een ongehoorde betekenis krijgen. Alle gezagsdragers zullen er dus nog meer dan gewoonlijk naar streven om de verantwoordelijkheid voor dat soort beslissingen af, of liever naar boven, te schuiven, wat eveneens centralisering in de hand werkt. Centralisering en doelverschuiving zijn niet slechts een gevolg, maar tevens een oorzaak van bureaucratisering. Beleids- en besluitvorming door de top geschiedt doorgaans in de vorm van het verstrekken van formele, uniforme richtlijnen, zodat centralisering weer bureaucratisering oproept. Alle pressie van buiten loopt ten slotte ook uit op het treffen van maatregelen en voorzieningen zodat de rigiditeit van het "stratificatiesysteem" weer tot formalisering leidt. Dat is de vicieuze cirkel van bureaucratisering. Door de wisselwerking tussen bureaucratisering en centralisering en de daaruit voortvloeiende verstarring van het organisatorische apparaat wordt het steeds moeilijker de organisatie aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden (Crozier 1964, Lammers e.a. 2001, De Jong e.a. 2008).

Bovengenoemde mechanismen vormen ook de verklaring voor het feit dat de regels waarover geklaagd wordt in veel gevallen de regels zijn die professionals zichzelf hebben opgelegd. Ze zijn vaak niet in wetgeving vastgelegd, maar ze zijn door professionals zelf in het leven geroepen. Tegelijkertijd staan deze regels symbool voor wat deze professionals niet kunnen of durven: de ruimte opzoeken en maatwerk leveren. Regels bieden rugdekking in zeer moeilijke omstandigheden. Dat ligt niet per definitie aan de professionals, maar vooral aan de institutionele omgeving waarin ze hun werk moeten doen. Kruiter e.a. (2008) tonen overtuigend aan dat vaak ten onrechte de schuld bij regelgeving van de wetgever wordt gelegd als het gaat om de onmacht om de meervoudig complexe problematiek op te lossen. De regels die in de weg zitten zijn vrijwel altijd zelf opgelegde uitvoeringsregels en informelere gedragsregels over de wijze waarop regels in de praktijk worden geïnterpreteerd en uitgelegd (gelijke behandeling, geen uitzon-

deringen maken in verband met precedentwerking, informatie-uitwisseling mag niet vanwege de privacy). Veelal laten regels wel degelijk ruimte voor individueel maatwerk. Alleen van die ruimte wordt onvoldoende gebruikgemaakt door de uitvoerende instellingen en professionals. "Wij zien vooral dat organisaties zichzelf regels opleggen of dat regels eenzijdig worden geïnterpreteerd op zo'n manier dat er geen actie hoeft te worden ondernomen" (Kruiter e.a. 2008, blz. 50).

Regels zijn de bron van institutionele en persoonlijke zekerheid, ook al leiden ze tot het verdwijnen van persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel. Dit thema komt ook terug in de literatuur over de (verstoorde) verhoudingen tussen manager en professional (De Bruijn 2008, 2010, Van der Lans 2007, Noordergraaf 2006, 2008, Tonkens 2008, Verbrugge 2005, 2010). De vraag die gesteld wordt is hoe het toch kan dat de professional in de bureaucratie niet de ruimte krijgt die hij nodig heeft. Kern van het betoog van degenen die het opnemen voor de professionals is dat professionals steeds meer uit het zicht zijn geraakt van managers en beleidsmakers. Deze vertrouwen de professionals minder en minder en gaan meer af op managementrapportages, cijfers en andere beheersmethodieken die niets zeggen over de kwaliteit van het werk. Tonkens (2008) wijst erop dat managers vaak net zo gevangen zitten in het systeem als professionals. Zij hebben de regels ook niet altijd zelf bedacht, maar worden ermee geconfronteerd van hogerhand. Blijkbaar zijn het niet alleen professionals zelf die uit zelfbescherming regels bedenken, maar kunnen die regels ook van management of bestuur komen. Dit heeft dan te maken met politici en managers die productie en registratie belangrijker vinden dan de dienstverlening zelf. Alle vragen om bewijs van kwaliteit brengen onbedoeld een geweldige hoeveelheid extra registratie en verantwoordingslast met zich mee. Managers en hulpverleners trekken een heel bouwwerk van controle op van indicatiestellingen, registraties, rapportages, overdrachten, overlegstructuren en toewijzingsorganen die ten koste gaan van de hulp zelf. Iedere ramp leidt niet alleen tot het zoeken naar schuldigen, maar ook tot verdere bureaucratisering. Instellingen gaan zich indekken door zoveel mogelijk vast te leggen over wat ze hebben gedaan en ook regering en parlement gaan aandringen op extra controles en dus meer bureaucratie voor professionals die daar doorgaans de gegevens voor moeten aanleveren. Professionals krijgen bovendien de neiging om zich in te dekken. Ze durven niet meer te doen wat echt nodig is, ze durven hun nek niet meer uit te steken uit angst dat ze de schuld krijgen. Ook de Raad voor Openbaar Bestuur (2006) constateert dat de ruimte om maatwerk te bieden veelal al aanwezig is binnen bestaande wettelijke regelgeving, maar dat sprake is van zelfopgelegde terughoudendheid wegens een verkrampt streven naar minutieuze gelijkheid dat op zijn beurt weer een bron is van regelgroei en regeldruk

(zie ook Frissen 2007). Angst om beticht te worden van discriminatie maakt bestuurders kopschuw voor alleszins gerechtvaardige vormen van ongelijke behandeling. Ook marktwerking roept vanwege de grotere afstand tot de uitvoering van de overheid op tot extra controleorganen, extra registratie en transparantie en dus extra bureaucratie (Tonkens 2008).

Naast de literatuur die vooral aandacht besteedt aan de systeemmechanismen die bureaucratisch gedrag van management en professionals veroorzaken, zijn er ook auteurs die de oorzaak mede zoeken in de tekortschietende kwaliteit van de professionals zelf die onvoldoende in staat zijn om goed invulling te geven aan de ruimte die er wel degelijk is (Zuurmond en De Jong 2010). Tonkens (2008) wijst op de risico's van het simpelweg bieden van meer ruimte. Het eerste risico is dat het bij de kreet van "meer ruimte voor professionals" blijft zonder dat er consequenties aan worden verbonden. Een tweede risico is dat ruimte voor en herwaardering van professionals eenzijdig worden vertaald in een hoger salaris zonder dat de overmatige bureaucratie wordt aangepakt. Meer ruimte kan ten derde betekenen dat burgers weer terug bij af zijn, omdat ze weer onbeschermd zijn tegen bevoogding, betutteling en machtsmisbruik. Meer ruimte kan voor professionals betekenen meer ruimte voor isolement, verwaarlozing en overvraging, wegens gebrek aan professioneel en maatschappelijk debat over professionele en morele kaders voor hun werk. Professionals zwemmen dan in de ruimte totdat er iets misgaat, dan krijgen ze alsnog de schuld. Meer ruimte kan in de context van meer marktwerking ook leiden tot stimulering van overproductie en het nastreven van eigenbelang.

Verkokering binnen de bureaucratie

Naast de verstikkende werking van regels is verkokering een tweede uiting van bureaucratisme. Verkokering duidt op situaties waarin organisatorische categorieseringen – die voortkomen uit behoeften aan verantwoordelijkheidstoedeling, taakdifferentiatie en coördinatie – ertoe leiden dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing relatief onafhankelijk van elkaar opereren, terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan. Verkokering kent een aantal problemen, te weten versnippering van taken en bevoegdheden, gebrekkige coördinatie en afstemming, gebrekkige samenwerking, falende communicatie en onvoldoende rekening houden met aanpalend beleid (RMO 2008).

Verkokering kent een aantal oorzaken zoals horizontale versnippering van waarden (missies), beleid en instrumenten van de verschillende betrokken organisaties die in de praktijk vaak met elkaar botsen, verticale versnippering tussen politiek en beleid en tussen beleid en uitvoering (uitvoerders die integraal willen werken komen in conflict

met beleidskokers). Financiering en informatievoorziening zijn net zo versnipperd als de hulp- en dienstverlening zelf, er is sprake van verschillende dossiers en het is moeilijk om een totaalbudget te genereren, omdat budgetten via verschillende financieringssystemen tot stand komen. De versnippering wordt versterkt door concurrentie om budget, onder andere vanwege introductie van marktwerking en concurrentie op professionele disciplines, omdat het niet vanzelfsprekend is dat verschillende deskundigen elkaars analyse voor waar aannemen. Daarbij is sprake van een mismatch tussen de systeemwereld en de leefwereld. Iedere instelling houdt zich met een deelprobleem bezig en niemand is verantwoordelijk voor het geheel, voor het verband tussen de problemen. Er bestaat geen gemeenschappelijke probleemdefinitie (Kruiter e.a. 2008).

Hartman en Tops (2005) wijzen in dit verband op het gebrek aan verbinding tussen enerzijds de bestuurders en managers en anderzijds de uitvoerders. Bestuurders en managers denken nogal vaak vanuit kokers en losstaande programma's. Uitvoerders moeten deze zaken samenbrengen in concrete geïntegreerde handelingspraktijken, maar worden verkokerd aangestuurd en afgerekend. De integrale uitvoeringslogica staat haaks op de verkokerde beleidslogica.

Ook de theorievorming over bureaupolitiek geeft verklaringen voor het gebrek aan samenwerking tussen overheidsorganisaties (Allison 1971, Morgan 1986, Mintzberg 1979). Meerdere uitvoerende afdelingen zijn elk verantwoordelijk voor een deel van de oplossing van een probleem. Er ontstaan domeinconflicten op de grenzen tussen deze verschillende afdelingen. Uitvoerende afdelingen vechten met elkaar om zeggenschap. Soms willen zij taken naar zich toetrekken, bijvoorbeeld omdat ze ervan overtuigd zijn dat alleen als zij de zeggenschap hebben, zij ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de correcte uitvoering. Het kan ook zijn dat deze conflicten ontstaan, omdat afdelingen op zoek zijn naar nieuw, extra werk. Bureaupolitiek kan de uitvoering verlammen of ernstig in kwaliteit doen afnemen. Naast botsende belangen spelen ook verschillen in percepties een belangrijke rol bij verkokering. Blokkades voor samenwerking tussen kokers worden ook veroorzaakt door verschillende percepties van de situatie. In de hiernavolgende paragraaf die over blokkades voor samenwerking in beleidsnetwerken gaat, wordt hier nader op ingegaan.

Er is kortom sprake van botsende institutionele belangen en percepties. Maatwerk is nauwelijks mogelijk om de eenvoudige reden dat geen enkele instelling het monopolie heeft op mensen met meerdere problemen. Professionals gebruiken het gebrek aan regie, of de verkokering als alibi om niet te handelen of het probleem door te schuiven (Kruiter e.a. 2008). Politici zijn niet altijd geïnteresseerd in prestaties in het algemeen belang, omdat ze vertegenwoordigers zijn van geves-

tigde belangen (Kamarck 2007) Programmaministeries zijn gedoemd te mislukken, omdat "They have had to borrow staff and beg for money" (Kamarck 2007, blz. 51).

4.3.3 Oplossingsrichtingen voor een teveel aan bureaucratie

Spiegelbeeldig aan de hiervoor behandelde problemen van bureaucratisme is in de literatuur ook veel geschreven over oplossingen. Achtereenvolgens ga ik in op het bieden van discretionaire ruimte binnen kaders, de wijze waarop perverse effecten van resultaatsturing kunnen worden voorkomen door betekenisvolle prestatiemeting, professionalisering als alternatief mechanisme voor rekenschap in ruil voor ruimte, herontwerp van processen ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking, frontlijnsturing en betere omgangsvormen ter overbrugging van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld, financiële ontkokering en uitvoeringsgericht werken ter bevordering van samenwerking, het omgaan met meervoudige (conflicterende en ambigue) waarden en systeemdenken als theoretisch fundament onder het streven naar minder bureaucratie en meer samenwerking.

Discretionaire ruimte binnen kaders

Discretionaire ruimte binnen kaders gaat om de uitruil tussen minder regelgeving/meer discretionaire ruimte voor de uitvoerende professionals en uitvoeringsorganisaties en verantwoording op basis van resultaten. Een uitruil waarvan verwacht wordt dat die tot minder bureaucratie zal leiden en tot meer ondernemend en resultaatgericht gedrag van de overheid. Het gaat om "steering not rowing" (Osborne en Gaebler 1992), om een sturingsprincipe waarbij grotere autonomie op de werkvloer in ruil voor ex post monitoring op basis van prestaties de ex ante centrale besluitvorming kan vervangen. In plaats van het specificeren van bepaald gedrag via regels en programma's specificeert de organisatie de doelen die moeten worden bereikt en laat de werknemers de ruimte om het daarbij best passende gedrag uit te kiezen (Kelman 2006, Mintzberg 1979, Galbraith 1977). Er moet ruimte zijn voor het leveren van maatwerk ofwel de mogelijkheid voor professionals om af te wijken van de standaard. Dworkin (1986) vergelijkt die ruimte met de ruimte in een donut: "The concept of discretion is at home in only one sort of context: when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. Discretion, like a hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction" (Dworkin 1986, blz. 31). Discretionaire ruimte bestaat niet zonder beleid en regels die de ruimte beperken en de ring van de donut vormen (Kruiter e.a. 2008).

Die ruimte is nodig om complexe problemen op te lossen (Sossin 2005, Forsyth 1999, Handler 1982-1983). Maar het houdt ook een risico in. De kans bestaat dat professionals de ruimte gebruiken om loyaal te zijn aan de organisatiedoelstellingen en niet aan de cliënten van de organisatie en dat sprake is van "creaming", het kiezen voor klanten met wie snel en makkelijk gescoord kan worden (Sossin 2005, Lipksy 1980). Andere nadelen van discretionaire bevoegdheden zijn willekeur, onvoorspelbaarheid en gebrek aan transparantie (Forsyth 1999).

Een oplossing voor deze nadelen is het gemotiveerd en in overleg afwijken van de standaard ofwel "deviation under consultation" (Lipsky 1980). Om op zorgvuldige wijze maatwerk te kunnen leveren is collectieve overeenstemming en inspanning nodig. Begonnen wordt met redeneren vanuit maatschappelijke winst om vervolgens te kijken naar wat er in het beslis- en werkdomein nodig is om maatwerk mogelijk te maken (Moore 1995). In het maatschappelijke winstdomein wordt het institutionele belang ingeruild voor het maatschappelijke belang. Van hieruit redenerend wordt in het beslisdomein politieke steun georganiseerd op basis van principes van behoorlijk bestuur en verantwoording afleggen over oplossingen waarbij de regie zo dicht mogelijk bij de bron wordt georganiseerd. In het werkdomein worden oplossingen gerealiseerd door bottom-up vanuit de problemen te werken op basis van heldere toewijzing van verantwoordelijkheden en door een beroep te doen om de gemeenschap.

De RMO spreekt in haar rapport *Bevrijdende kaders* (2002) over de uitruil tussen ruimte geven via kaderstelling op hoofdlijnen in ruil voor openheid en het afleggen van verantwoording als besturingsparadigma dat beter geschikt is om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Kaders bevatten onder meer de doelen van beleid, de periode waarbinnen die moeten worden bereikt, het beschikbare budget en de verantwoording daarover en enkele minimumeisen over de manier waarop de doelen bereikt dienen te worden. Cruciaal is ook dat in een kader de verantwoordelijkheid helder aan partijen wordt toegedeeld: wie is eigenaar van welk (aspect van een) vraagstuk? Kaderstelling biedt de overheid een duidelijk perspectief op haar eigen rol in de samenleving en leidt ook tot ruimte voor eigenaarschap en leiderschap op andere niveaus in de samenleving.

Horizontale verantwoording versterkt de verantwoordelijkheid en het initiatief van bestuurders van instellingen, professionals en burgers en leidt tot een voortdurende feedback op het functioneren van instellingen en professionals. Het gaat om een overheid die zich terugtrekt op essentiële posities en die maatschappelijke krachten hun werk laat doen, maar ook ingrijpt als het nodig is, wanneer publieke gelden en publieke regels in het geding zijn. Hierdoor worden krachten gericht op zelforganisatie en zelfregulering maximaal benut en niet gehinderd.

De overheid bewaakt wel de kaders en reguleert de zelfregulering op basis van een inhoudelijke visie en richting. Kaderstelling is een manier om conflicten te reguleren. Niet door ze te smoren, maar door duidelijke keuzes te maken. Als keuzes uitblijven in een proces van horizontale sturing en verantwoording, is het de verantwoordelijkheid van de kadersteller om die keuzes alsnog te maken (RMO 2002).

Een heldere gemeenschappelijke taak en een vorm van regie en rekenschap zijn cruciaal voor succesvolle samenwerking in een netwerk. Verder blijft politieke regie nodig in verband met democratische verantwoording op basis van gemeenschappelijke resultaten in plaats van gedetailleerde processen. Van belang is dat er voldoende autonomie blijft voor de samenstellende actoren op basis van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Vertrouwen speelt een belangrijke rol en prestaties moeten continu gemeten en gemonitord worden (Van Dijk en Winters-van Beek 2008).

De overheid komt tot oordelen over maatschappelijke vragen. Oordelen is iets anders dan afrekenen. Oordelen komt in het spel als er geen eenduidige criteria zijn waarop kan worden afgerekend, als er niet eenvoudig sprake is van prestaties die te meten zijn. Dan komt het aan op het afwegen van waarden, doelstellingen en belangen. De werkelijkheid kan niet worden gevat in simpele schema's van planning en controle. Altijd zijn er doorkruisende omstandigheden die om een waardeoordeel vragen. Oordelen is met andere woorden politiseren en dat liefst op het scherpst van de snede Dit oordelen beperkt zich niet tot de overheid, maar is een zaak van alle betrokken actoren. Voor vitale kaders is een voortdurende wisselwerking nodig tussen burgers, professionals, het management van instellingen en de overheid. In die wisselwerking vindt een vertaling plaats van de kaders ofwel de strategische visies naar de praktijk van alle dag en weer terug. Een goede strategie geeft zowel richting aan het werk van alle dag als ruimte voor eigen keuzes in dat werk. Die richting wordt weer beïnvloed door de ervaringen die mensen opdoen in de frontlinie (RMO 2002).

Het vergroten van discretionaire ruimte staat niet per definitie gelijk aan het afschaffen van regels. De Raad van het Openbaar Bestuur (2006) introduceert het concept van "responsieve regeltoepassing". Decentralisatie schept in beginsel ruimte voor situationele differentiatie, niet door regels af te schaffen, maar door regels op een lager niveau vast te stellen. Deze nieuwe, aanvullende regels kunnen responsiever zijn voor lokale omstandigheden en aldus de belasting van de regelgeving voor de uitvoeringspraktijk verminderen. Er blijft altijd behoefte aan regels, maar die regels moeten niet blind zijn voor bijzondere omstandigheden en ruimte laten voor flexibiliteit en maatwerk. Dat betekent dat uitvoeringsorganisaties de eisen die voortvloeien uit rechtszekerheid moeten combineren met responsiviteit voor individuele ge-

valsbehandeling door middel van flexibele en doelvolgende toepassing van regels, aandacht voor bijzondere omstandigheden, hardheidsclausules, open normen en globale zorgplicht. Rekening houden met bijzondere omstandigheden van burgers vereist dat het afwijken van de regels aan regels onderworpen moet zijn via bijvoorbeeld collegiaal overleg, openbare verantwoording en toezicht. De beperkingen van het gelijkheidsbeginsel zitten vooral tussen de oren van het bestuur. Doorbreking van het angstvallige gelijkheidsdenken is een hoofdopgave voor het openbaar bestuur dat diversiteit moet durven koesteren. Het gaat om het durven maken van uitzonderingen voor uitzonderlijke gevallen (ROB 2006, Frissen 2007).

Betekenisvolle prestatiemeting in de publieke sector

Het bieden van discretionaire ruimte binnen kaders gaat uit van het maximaal ruimte geven aan professionals en uitvoerende instellingen ten aanzien van het zelf invulling geven aan *hoe* resultaten worden bereikt in ruil voor rekenschap (verantwoording afleggen) over afgesproken resultaten (het *wat*). De impliciete veronderstelling van prestatiemeting is dat het mogelijk is om heldere en eenduidige afspraken te maken over de te leveren prestaties en daarop vervolgens ook te sturen met behulp van bepaalde prikkels. Daarmee betreden we het terrein van prestatiemanagement.

Dat de veronderstelling van heldere en eenduidige te maken afspraken over prestaties niet vanzelfsprekend is, blijkt uit het veelvuldig voorkomen van perverse effecten van prestatiemanagement (Kerr 1995, Goldsmith en Eggers 2004). Er is sprake van een heftig debat over de (on)mogelijkheden van prestatiemanagement in de publieke sector (De Bruijn 2002, Bannink 2008). Aan de ene kant is er de opvatting dat prestatiemanagement geen recht doet aan de bijzondere aard van overheidsactiviteiten. Het realiseren van prestatiedoelen zou niets zeggen over het professionalisme en/of de kwaliteit van presteren en het streven naar prestatiedoelen zou zelfs ten koste gaan van professionaliteit en kwaliteit. Aan de andere kant is er de opvatting dat prestatiemanagement onmisbaar is in het realiseren van 'accountability" en het verbeteren van het presteren van overheidsorganisaties.

Beide redeneerlijnen vinden hun oorsprong in dezelfde ontwikkeling: de noodzaak om professionals en uitvoerende instellingen die verantwoordelijk zijn voor complexe publieke taken meer autonomie te geven om in staat te zijn om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Dat kan alleen wanneer autonomie gepaard gaat met "accountability" en als gevolg daarvan sturing op resultaten. Tegelijkertijd wordt het steeds moeilijker om prestaties te definiëren, omdat het om een complexe problematiek gaat. Waar het dus met betrekking tot prestatiemanagement om gaat is of het mogelijk is om prestatiemanage-

ment zo vorm te geven dat het recht doet aan zowel de complexiteit van de betreffende activiteiten als de noodzaak om verantwoording af te leggen.

Prestatiemeting is op zich nooit voldoende om tot een oordeel te komen over het presteren van een organisatie. Prestatiemeting is een van de bronnen van informatie. Een organisatie kan leren over het eigen presteren op basis van output, outcome en kwalitatieve informatie. Tegelijkertijd geldt dat het alleen vertrouwen op outcome en kwaliteitsoordelen per definitie gekleurd is door het perspectief van de persoon die de oordelen uitspreekt, omdat causaliteit en kwaliteit geen objectieve categorieën zijn. Kwantitatieve informatie kan dan fungeren als "countervailing power" ten behoeve van kritische reflectie op oordelen gebaseerd op kwaliteit en outcome (De Bruijn 2002).

Het grootste probleem met prestatiemanagement is het optreden van zogenaamde perverse effecten (Kerr 1995, Goldsmith en Eggers 2004, Tonkens 2008). Het lijkt zeer aantrekkelijk om prestatiemeting voor hiërarchische sturing te gebruiken. Het lijkt een effectieve en efficiënte manier van centrale sturing, omdat de manager heldere signalen kan afgeven wat hij verwacht en zich alleen met de watvraag hoeft bezig te houden en niet langer met de hoevraag. Prestatiemanagement kent lagere interactiekosten tussen management en professional dan input- en activiteitensturing in een situatie waarin een manager toch al niet de expertise heeft om zich in detail met de inhoud van het primaire proces bezig te houden. Maar juist een "command and control" gebruik van prestatiemeting leidt tot de perverse effecten van prestatiemeting. Het gebruik van prestatiemeting leidt tot vergroting van de toch al bestaande kloof tussen management en professionals. De manager verliest de greep op de praktijk nog meer. En dit vergroot de ruimte voor de professionals om ongestraft pervers gedrag te vertonen.

Het meten en belonen van bepaalde prestaties kan leiden tot strategisch gedrag zoals "gaming" (het sjoemelen met gegevens, zodat het op papier altijd lijkt alsof de prestatie gehaald is), "creaming" of "cherry picking" (het focussen op de makkelijke gevallen ten koste van inzet op de moeilijke gevallen), niet innoveren (vanwege onzekerheid of dit op korte termijn tot prestatieverbetering leidt en het inherente risico op mislukking op korte termijn) en vervreemding van de werkelijkheid achter de cijfers (als management op grote afstand van de werkelijkheid zijn interventies volledig baseert op geaggregeerde cijfers die per definitie slechts een deel van het verhaal vertellen). Prestatiemeting kan er ook toe leiden dat de aandacht voor moeilijk meetbare meer kwalitatieve aspecten vermindert, dat professionals zich alleen nog maar richten op het halen van cijfers en zich niet meer druk maken over kwaliteit en dat er nieuwe vorm van bureaucratie ontstaan meer gericht op "auditability" dan op het oplossen van problemen. Prestatie-

meting kan ook organisaties dwingen zich te focussen op de eigen prestaties en daarmee verkokerd gedrag bevorderen, zodat niemand verantwoordelijkheid neemt voor het totale systeem. Samenvattend kan prestatiemeting leiden tot feitelijk minder presteren door het optreden van de bekende performanceparadox, "myopia" (zoveel outputindicatoren dat daar nauwelijks meer informatie aan te ontlenen is), tunnelvisie, "successisme" en bureaucratie-explosie (Tonkens 2008).

Een probleem van prestatiemeting is ook dat na introductie op termijn dikwijls sprake is van het overheersen van de perverse effecten boven de positieve effecten en dat geperverteerde systemen behoorlijk resistent zijn, omdat op een gegeven moment zowel management als professionals er belang bij krijgen dat het blijft zoals het is. Er vindt ritualisering plaats. "Ritualization means that the professional echelon does not fight these managerial realities but maintains them and in some cases even nourishes them. As long as both realities exist side by side and the professional has sufficient possibilities to avert hierarchical interventions, performance management is not threatening. It is a ritual that ensures peaceful coexistence between management and professionals. For the professionals, this situation is comfortable; the professional has sufficient degrees of freedom to shape the primary process as he thinks fit. The ritual is also comfortable for management; it has the required figures, which in many cases indicate the desired trends. The system thus nourishes the idea that everything is under control" (De Bruijn 2002, blz. 49).

Het negatieve effect van ritualisering is dat er een schijnwerkelijkheid ontstaat waarin het management geen inzicht meer heeft in het daadwerkelijk functioneren van het primaire proces, het gevoel verliest voor de complexiteit van de werkelijkheid en op basis daarvan verkeerde interventies gaat plegen. En de professionals kunnen introvert worden en de prikkel verliezen om daadwerkelijk beter te presteren.

De vraag is vervolgens hoe een systeem van prestatiemanagement kan worden vormgegeven dat de voordelen ervan behoudt en de perverse effecten voorkomt. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende ontwerpprincipes (De Bruijn 2002, Gerritsen en Blokhuis 1995, Goldsmith en Eggers 2004, Tonkens 2008):

– Gedoseerd omgaan met het hierarchische gebruik van prestatiemanagement en ruimte voor interactie, consultatie en leren. Interactie/overleg tussen management en professionals zowel ten aanzien van het vaststellen van prestatie-indicatoren als het gebruik ervan ten behoeve van prestatieverbetering. Input vanuit de basis voorkomt het stellen van onrealistische doeleinden en draagt bij aan het realiseren van brede betrokkenheid en het genereren van vertrouwen tussen management en professionals.

- Het gebruik van een variëteit aan productdefinities, prestatie-indicatoren, manieren van meten en manieren van beoordelen, waaronder ook meer kwalitatieve manieren (bijvoorbeeld ook organisatiedoorlichting, beleidsevaluatie, collegiale toetsing en intervisie).
- Ruimte voor dynamiek met betrekking tot productontwikkeling en het proces dat leidt tot deze producten. Ook processturing kent echter perverse effecten zoals non-interventie, defensief eigen belangen nastreven en oogkleppengedrag. Een hybride systeem waarin zowel aandacht is voor producten als proces is daarvoor de oplossing. "Relating product to process prevents process measurement degenerating into an endless debate between directors and professionals" (De Bruijn 2002, blz. 101). Tevens zal van tijd tot tijd het systeem van prestatiemanagement moeten worden aangepast (nieuwe producten, nieuwe indicatoren), omdat elk prestatiemanagementsysteem een beperkte levensduur heeft.

Het gaat wat betreft het voorkomen van perverse effecten van prestatiesturing in essentie om het werken met wat ik noem "betekenisvolle prestatiesturing" die altijd hybride moet worden vormgegeven en waarbij altijd sprake is van een dialoog over wat een betekenisvolle prestatie inhoudt. Tegelijkertijd maakt het ontbreken van een resultaatperspectief elke poging om de overheid beter te laten presteren bij voorbaat richtingloos, ongrijpbaar en vrijblijvend. Prestatiemeting in brede (kwantitatief, kwalitatief en proceskwaliteit) zin is ook het vehikel voor de noodzakelijke feedbackmechanismen tussen beleid en effecten van beleid in de praktijk, mits prestatiemeting vooral gebruikt wordt als signaal om in gesprek te komen over het verhaal achter het signaal.

Professionalisme als alternatief regulerend mechanisme bij discretionaire ruimte

Een alternatief regulerend mechanisme ter voorkoming van de eerder geschetste risico's van het geven van discretionaire ruimte is professionalisme (Van Delden 1995). We kwamen elementen hiervan al tegen in de vorige paragraaf waar gesproken werd van "coördinatie via opleidingen" en professionalisering. Freidson (2001) onderscheidt naast de logica van de markt en de bureaucratie een derde logica van het professionalisme. Op de markt is de vraag van de klant het uitgangspunt. Centraal staat wat de klant wil en bovendien kan betalen. De markt wordt gereguleerd door concurrentie, die patiënten keuzevrijheid geeft en prijzen laag houdt. In de bureaucratische logica staan waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid centraal. Wetten en procedures geven houvast en maken de bureaucratie onpersoonlijk en betrouwbaar. De kern van de professionele logica is een seculiere roeping. Het gaat om het zo goed mogelijk dienen van transcendente

waarden als gezondheid of welzijn. De professional is dienstbaar, maar anders dan op de markt is deze dienstbaarheid niet een echo van wat de klant wil. Zij komt voort uit een eigen visie op de situatie van de client, gebaseerd op opleiding en ervaring met vergelijkbare gevallen. Niet wat de klant wil – en al helemaal niet wat hij kan betalen – staat centraal, maar wat de cliënt nodig heeft. Het behoort bijvoorbeeld tot de kern van het beroepsethos van elke arts om een zieke te helpen, ook als die onverzekerd is, geen geld heeft, niet geholpen wil worden of zich misdraagt. Het streven van een professional is om steeds beter te worden in het vak. Niet rijk worden, concurreren en niet tegen een zo laag mogelijk bedrag zoveel mogelijk klanten binnenhalen, zoals de ondernemer op de markt wil. Door steeds te leren en kennis en ervaring uit te wisselen en te verspreiden draagt de professional bij aan collectief beschikbare kennis die de beroepsuitoefening verdiept en verbetert. Concurrentie staat daarmee op gespannen voet. De professional heeft, anders dan de ambtenaar, discretionaire ruimte nodig, ruimte om naar eigen inzichten te handelen en beslissingen te nemen. Daarom laat zijn werk zich niet persen in vaste protocollen en/of vooraf afgebakende producten en hoeveelheden behandelingen. Richtlijnen zijn bruikbaar als advies, niet als keurslijf. Professionals zijn in hun oordelen volstrekt onafhankelijk. Hun zelfstandig oordeel is echter geen individueel oordeel. Het kan alleen bestaan binnen een gemeenschap van vakgenoten die elkaar scherp houden.

Om paternalisme en autoritair gedrag te voorkomen is wel ontwikkeling en verankering van nieuwe vormen van verantwoording en (mede) zeggenschap nodig. Zeggenschap die recht doet aan de specifieke deskundigheid van patiënten/cliënten. Ook de verantwoording moet beter, kwalitatiever zijn, zodat ze leerzaam is voor de professional. Verantwoording over de kwaliteit van de zorg moet primair plaatsvinden in de relatie tussen zorgverleners onderling (intervisie, kwalitatieve visitaties, supervisie), terwijl verantwoording over bejegening primair een zaak is tussen zorgverleners en patiënten (spiegelgesprekken waarin cliënten feedback geven, klantenpanels, burgerjury's). "Verantwoording en controle moeten veel meer kwalitatief en persoonlijk zijn: de manager moet niet papier en geld managen, maar mensen. Een wekelijks gesprek tussen hulpverlener en baas en een wekelijkse intervisie zijn veel meer waard dan al die formulieren en kwaliteitssystemen" (Tonkens 2008, blz. 160).

Dit alles roept vragen op over coördinatie en sturing en de rol van de overheid daarbij. Omdat de overheid verantwoordelijk moet blijven voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid is zij de meest aangewezen partij om een regierol op zich te nemen. Dat betekent ook dat de overheid de macht, de middelen en het maatschappelijke mandaat moet krijgen om die taak waar te maken. Uiteraard in goed overleg

met het veld, maar wel met de eindverantwoordelijkheid en dus, in geval van vastlopende overleggen, ook met de uiteindelijke beslissingsmacht. Aanhoudende en onoverkomelijke schaarste, vergrijzing en de ontwikkeling van dure technologie onderstrepen alle het belang hiervan. Geen centrale planning vanaf de tekentafel, over de hoofden van betrokkenen heen, maar prudente, gematigde, flexibele en naar schaal variabele coördinatie. Het gaat om herwaardering van professionals, maar dan wel met democratisering en heruitvinding van coördinatie door de overheid (Tonkens 2008; Noordergraaf 2006, 2007, 2008, Vermaak 1997).

Toepassing van professionele logica vergt "professionele professionals" die om kunnen gaan met meer ruimte en minder regels. Professionals die zo goed zijn in administratieve routines dat zij ze blindelings kunnen toepassen zoals toppianisten hun vingerzetting, akkoordenschema's en ritmes tot in de perfectie beheersen, zodat ze hun hoofd en hart kunnen vrijhouden voor de interpretatie. Zulke professionals sturen het management met huiswerk terug als regelingen niet goed ontworpen zijn en weigeren onmenselijke bureaucratische handelingen te verrichten. Zulke professionals klagen niet over de verkeerd ingerichte ICT, rapportage en financieringssystemen, maar verbeteren ze totdat ze doen wat ze moeten doen. Zulke professionals durven gemotiveerd uitzonderingen te maken op de regels als daartoe aanleiding is en zoeken daarvoor actief rugdekking bij het management. Zulke professionals werken samen met andere professionals in steeds wisselende teams om het probleem dat ze onder handen hebben op te lossen (Zuurmond en De Jong; 2010).

Hier ligt uiteraard ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor bestuurders en topmanagement om de randvoorwaarden te scheppen om professionals zich te laten ontwikkelen tot professionele professionals. Bijvoorbeeld door het investeren in opleidingen en persoonlijke ontwikkeling, het realiseren van een dechargestructuur waardoor individuele professionals niet meer aansprakelijk gesteld kunnen worden, het bieden van rugdekking en het intensief betrekken van professionals bij het vormgeven van hun eigen werk (Zuurmond en De Jong 2010). Het gaat om het realiseren van een systeem dat gebaseerd is op gestolde ervaring in plaats van op gestold wantrouwen (Baksteen e.a. 2011). Maar er ligt een even grote verantwoordelijkheid bij de professionals om niet te vervallen in handelingsverlegenheid en het calimero-effect van je zelf klein maken en vervolgens daarover klagen (Zuurmond en De Jong 2010).

Herontwerp van werkprocessen

Het sturingsprincipe van "herontwerp van werkprocessen" als manier om grensoverschrijdende samenwerking te realiseren en verkokering

te doorbreken is in de vorige paragraaf al uitgebreid behandeld, mede in het kader van het organisatiemodel van de "getransformeerde overheid". Bij herontwerp van werkprocessen gaat het om een procesoriëntatie, het afbreken van hiërarchieën, het doorbreken van de grenzen van organisaties en het herbeleggen van taken in een keten. Een blijvende focus op oude, mechanistische machinebureaucratieën, met hun bureaupolitiek en hun gebrek aan maatwerk wordt gezien als de oorzaak voor onderpresteren (Hammer 2001). Kernpunten van het herontwerpdenken zijn werken vanuit behoeften van de klant, leverancier willen zijn van oplossingen in plaats van producten of diensten, segmenteren in doelgroepen in plaats van alles en iedereen over een en dezelfde kam scheren, klanten meer dingen zelf laten doen, afstand nemen van scherp gedefinieerde bedrijfsunits met autonome managers (de tirannie van het organogram), het bevorderen van samenwerking en teamwerk door belonen van groepsprestaties in plaats van individuele prestaties, het gebruiken van ICT om informatie te delen en transacties te stroomlijnen, een focus op kerncompetenties en uitbesteding van niet kerntaken (Prahalad en Hamel 1990, Ploos van Amstel 2002, Schmidt e.a. 2000, Voudouris e.a. 2008).

Onderdeel van dit gedachtegoed is het werken met "shared service centres" of servicehuizen. Een servicehuis kan worden gedefinieerd als een "resultaatverantwoordelijke interorganisationele samenwerking, optioneel geconcentreerd in één organisatorische entiteit die taken vervult op het gebied van ondersteunende processen, beleidsontwikkeling of uitvoering voor individuele partner organisaties gebaseerd op een contract" (Korsten 2005). Essentiële verschillen met traditionele staforganisaties zijn dat servicehuizen integraal verantwoordelijk zijn voor de diensten die ze leveren, dat van tevoren overeenstemming wordt bereikt over prijs en kwaliteit en dat het servicehuis zijn diensten verleent aan verschillende organisaties in het productienetwerk. Servicehuizen kunnen worden gecreëerd voor zowel backoffice, frontoffice als primaire en ondersteunende processen (Meesters en Jörg 2005, Strikwerda 2006, Heuvel 2008, Opheij en Willems 2004).

De reden voor het invoeren van servicehuizen is gelegen in het feit dat ondersteunende activiteiten in businessunits vaak niet optimaal presteren rondom professionaliteit en kosten. Met schaalgrootte en het bundelen van expertise zijn enorme kostenbesparingen en betere kwaliteit te behalen. Door breed inzetbare ondersteunende diensten en generieke operationele activiteiten uit de businessunits te halen en bij elkaar te zetten kunnen deze voordelen worden bereikt. Door servicehuizen te organiseren als resultaatverantwoordelijke eenheden wordt voorkomen dat deze bundeling van activiteiten een terugkeer is naar de oude stafdelingen (Strikwerda 2007).

Frontlijnsturing en betere omgangsvormen ter overbrugging van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld

Frontlijnsturing is een sturingsmechanisme dat kan worden ingezet ter overbrugging van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld. Het biedt ruimte voor professionals om op de werkvloer zonder al te veel regels maatwerk te bieden en op de werkvloer samen te werken. Hartman en Tops (2005) pleiten voor frontlijnsturing waarbij verschillende professionals die allen werken in concrete klantcontacten samenwerken en derhalve in onderlinge samenhang worden aangestuurd. Beleid en aansturing worden ontworpen vanuit de logica van de complexe uitvoeringspraktijk. In de frontlijn komen de complexe en veelkoppige problemen aan de oppervlakte en wordt een bijna permanente strijd om de kwaliteit van het bestaan geleverd. Frontlijnsturing verwijst naar het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen. Frontlijnsturing gaat verder dan uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid, omdat daarbij nog steeds onvoldoende rekening is gehouden met de uitvoeringslogica of situationele logica van de interactieprocessen die daadwerkelijk in de uitvoering optreden. Frontlijnsturing betekent de erkenning van het feit dat uitvoering een eigenstandige activiteit is die niet van tevoren beleidsmatig kan worden ingepland, maar waar men zich in moet onderdompelen, wat men moet doorleven en waarin het aankomt op de manier van handelen, waarin het concrete gedrag in specifieke situaties op de publieke werkvloer centraal staat. Het gaat om een actielogica gericht op effectieve interventies. Uitvoering is vaak een proces van directe coproductie van frontlijnwerkers en de betrokken burgers. Frontlijnsturing is nodig om het vermogen tot precieze actie en situationele intelligentie te ontwikkelen. Beleidsturing is overigens onmisbaar om de frontlijnactiviteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken. Frontlijnsturing en beleidssturing zijn dus complementair, al zijn ze niet altijd gemakkelijk te verenigen.

Het frontlijnwerk gebeurt in teams, flexibele samenwerkingsverbanden van mensen uit verschillende organisaties. Echte frontlijnteams zijn zelf verantwoordelijk voor het operationele werk, de moederorganisaties voegen zich naar het frontlijnteam en niet andersom. Een dienst is vooral een organisatie die capaciteit levert aan de frontlijnteams in plaats van een zelfstandige taakorganisatie. Dat vereist realistisch organiseren, eerst de werkelijkheid ontrafelen en dan pas de organisatievorm kiezen. Er is geen vaste organisatie of discipline waar de werkelijkheid als het ware in kan worden geschoven, maar er wordt vanaf de werkvloer georganiseerd. Het gaat om een parate organisatie die op de publieke werkvloer qua kennis en kunde op alles voorbereid is en snel

en precies tot actie kan overgaan. Voor effectief opereren in de frontlijn is het nodig om zaken direct met elkaar te verknopen die via de lijnbureaucratie lastig en traag bij elkaar te brengen zijn. "Doen" is de essentie van frontlijnsturing. Frontlijnsturing stuurt meer op personen dan op regels of prestaties, hoewel legitimiteit verschaffende regels door mensen in de frontlinie als rugdekking worden ervaren, meetbare prestaties tot realistische resultaatgerichtheid leiden en ruimte voor scherp en toegewijd vakmanschap leidt tot een bereidheid om aangesproken en gecontroleerd te worden. Uiteindelijk gaat het om het organiseren van "goede ontmoetingen" tussen beleids- en frontlijnsturing op bestuurlijk en topambtelijk niveau en "slimme interfaces" tussen frontlijnteams en diensten en goed toegeruste frontlijnwerkers, zodat wederzijds leren mogelijk wordt (Hartman en Tops 2005).

Het gaat ook om goede ontmoetingen tussen frontlijnwerkers en burgers. De Nationale Ombudsman (2007) pleit in dit verband voor betere omgangsvormen. Daarbij gaat het dan simpelweg om in persoonlijk contact zaken beter uitleggen en voortgangsinformatie geven. Een bestuursorgaan dat zijn maatschappelijke functie serieus neemt gaat op zoek naar methoden om een brug te slaan tussen het systeem en de mens.

Financiële ontkokering en uitvoeringsgericht werken

De vraag is vervolgens hoe deze ruimte voor samenwerking tussen frontlijnprofessionals op de werkvloer kan worden gerealiseerd. De RMO (2008) bekritiseert traditionele oplossingen voor het bestrijden van verkokering (ontkokering) en schetst een alternatief perspectief voor politici, beleidsmakers en professionals om uit de spanning van verkokering en ontkokering te komen en zich te concentreren op de complexe maatschappelijke problemen zelf. Ontkokering in de zin van meer afstemming, meer coördinatie, reorganisaties en meer integraliteit neemt belemmerende organisatiestructuren niet weg en levert evenmin een bijdrage aan de aanpak van complexe maatschappelijke problemen. Dit komt omdat ontkokering als beleidsstreven op dezelfde (beleids)logica berust als verkokering. Deze beleidslogica komt neer op functionele specificatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen en is gebaseerd op het ideaalbeeld van een organisatie die als een soort lopende band afkoerst op het gewenste eindresultaat.

Ontkokering in de vorm van vele integrale afstemmingsverplichtingen zorgt voor een eenzijdige nadruk op sturings- en organisatievraagstukken, een opeenstapeling van coördinatielagen en minder handelingsvrijheid op uitvoeringsniveau. Ontkokering leidt af van de inhoud en kan als excuus dienen (het ligt niet aan ons maar aan de organisatiestructuur) en als maskerade voor het onderliggende veel moeilijker op te lossen maatschappelijke probleem. Verkokering is een gegeven

dat naast problematische aspecten (hoge besluitvormingskosten, tijdrovende besluitvorming, proceduralisme, nimbygedrag) ook zinvolle effecten heeft. Verkokering honoreert bijvoorbeeld verschillende perspectieven en belangen. Verkokering berust op de erkenning dat de werkelijkheid meervoudig is en zorgt ervoor dat er niet eenzijdig naar problemen wordt gekeken, dat er een afweging van belangen en perspectieven plaatsvindt, dat er "checks and balances" zijn. Reorganisaties die bedoeld zijn om te ontkokeren leiden in de praktijk dikwijls tot nieuwe kokers.

Ontkokering is niet per definitie contraproductief. Reorganisaties – in feite pogingen tot herkokering – kunnen nuttig zijn om oude problemen via nieuwe invalshoeken te benaderen en om gevestigde patronen te doorbreken. Daarnaast is het zo dat ontschotting van geldstromen uit verschillende sectoren kan helpen om op uitvoeringsniveau iets aan de concrete problemen te doen. Ontkokering is alleen succesvol als de inzet of de schaal beperkt is tot culturele verandering en bundeling van financiële middelen. Voor de rest gaat ontkokering gepaard met nogal wat schadelijke neveneffecten.

De RMO (2008) pleit in dit verband voor een andere wijze om met de spanning van verkokering om te gaan. In plaats van de logica van integraal ontkokerd beleid wordt gepleit voor de logica van de dienstverlening (de interactie tussen burgers en publieke professionals) in meer redundante (overvloedige) beleidsomgevingen. De logica van de publieke dienstverlening gaat uit van behoeften van burgers en de mogelijkheden van professionals om op deze behoefte in te spelen, in plaats van een beleidscentristisch perspectief. Ik spreek zelf in dit verband van uitvoeringsgericht werken. Het is volgens de RMO nodig om de burger meer beslis- en beschikkingsmacht te geven en de professional meer ruimte. Het primaire doel is niet om via afstemming en coördinatie overlap in aanbod en langs elkaar heen werken te voorkomen, maar om uit een gevarieerd aanbod de op dat moment gepaste keuzes te maken. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen.

Een organisatiestrategie gericht op vergroting van de variëteit en het zoeken naar meer en gevarieerde oplossingen (sturen op redundantie) is daar meer behulpzaam bij dan het ideaal van ontkokering dat verwijst naar een perfect afgestemde beleidsmachine. Concreet gaat het daarbij in plaats van het zoeken naar een integrale eindoplossing om een meer pragmatische omgangsregeling met organisatieproblemen als verkokering. Deze omgangsregeling bestaat uit de volgende elementen:

– Neem het perspectief van de burger als uitgangspunt.
– Waak voor toenemende coördinatiekosten die ten koste gaan van het besteden van tijd en geld voor de daadwerkelijke maatschappelijke doelen.

- Geef de burger beschikkings- en beslissingsmacht en voorzie hem van alle relevante informatie, leidend tot ontkokering van onderop.
- Versterk de handelingsruimte voor professionals.
- Stimuleer de samenwerking tussen professionals via meer socialiserende (horizontale) vormen van verantwoording.
- Een meer op leren en permanent verbeteren gerichte benadering; van "analyse en instructie" naar "variëteit en selectie". In deze aanpak komt verbetering langs verschillende wegen en in kleine stapjes tot stand. Zo ontstaat een variëteit aan ervaringen en invalshoeken die al doende duidelijk maakt wat werkt en wat niet. Deze benadering biedt ruimte aan handelingen op alle bestuurlijke en operationele niveaus, waardoor het probleem steeds beter hanteerbaar wordt.
- Een andere blik op verticaal toezicht door verantwoordelijkheid en bevoegdheid daadwerkelijk bij uitvoerende partijen te leggen in combinatie met horizontale verantwoording aan professionele peers, cliënten, belanghebbenden en collega-instellingen. Het gaat om vermaatschappelijking van veel handelingsruimte binnen de context van politiek primaat en ministeriële verantwoordelijkheid.
- Variatie, competitie en overlap zijn effectievere voorwaarden voor creativiteit en leervermogen dan enkelvoudigheid, koersvastheid en efficiëntie. Redundantie is een soort substituut voor perfect op elkaar afgestemde onderdelen. Wat de ene schakel nalaat kan de andere corrigeren. Goede coördinatie kan duurder zijn dan dubbel werk. Verkokering wordt gezien als een vorm van redundantie, als het staat voor rijk en overvloedig organiseren. In die zin is verkokering een wijs antwoord op de complexiteit en turbulentie van de publieke sector (RMO 2008, blz. 40-50).

Omgaan met meervoudige waarden

In het voorgaande is al een aantal keren kort aan de orde gekomen op welke wijze bij het oplossen van complexe maatschappelijke problemen kan worden omgegaan met het feit dat bij het werk van de overheid (in tegenstelling tot dat in de private sector) sprake is van meervoudige (conflicterende) waarden (redeneren vanuit maatschappelijke winst, een overheid die oordeelt in plaats van afrekent, betekenisvolle meervoudige prestatiemeting). In aanvulling hierop wordt nog kort stilgestaan bij het gedachtegoed van "New Public Service" (Denhardt en Denhardt 2000). Burgers worden gezien als burgers in plaats van klanten. Er is sprake van hernieuwde belangstelling voor de "civil society". "New Public Service" kenmerkt zich onder andere door de volgende elementen (Denhardt en Denhardt 2000):

- Accountability is niet eenvoudig. Het gaat daarbij om naleving van wetten, gemeenschapswaarden, politieke normen, professionele

standaarden en belangen van burgers in een situatie waarin sprake is van conflicterende normen en waarden.
- Het gaat om dienen in plaats van sturen. De overheid die burgers helpt hun gemeenschappelijke belangen te formuleren en te realiseren in plaats van te proberen de samenleving in een bepaalde richting te sturen.
- Het publieke belang is het primaire doel in plaats van een bijproduct: de overheid streeft naar het realiseren van een gemeenschappelijk gedeeld beeld van het publieke belang. Het gaat om het realiseren van gedeelde belangen en gedeelde verantwoordelijkheden via wijdverbreide dialoog en deliberatie waarbij de overheid moet bewaken dat uitkomsten zowel procesmatig als inhoudelijk voldoen aan democratische waarden als rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid. Het gaat niet om het simpelweg sluiten van compromissen. Het gaat om collectieve acties en collaboratieve processen. Het publieke belang resulteert uit een dialoog over gemeenschappelijke waarden in plaats van uit de aggregatie van individuele eigenbelangen.
- Het gaat om het managen van mensen. Rationele pogingen om menselijk gedrag te controleren via instrumenten als procesherontwerp en prestatiemanagement zullen op de langere termijn mislukken als er niet tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan de waarden en belangen van individuele leden van de organisatie. Mogelijk dat resultaten worden bereikt, maar er wordt geen bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van verantwoordelijke, betrokken medewerkers en burgers. "Public servants are people whose motivations and rewards are more than simply a matter of pay or security. They want to make a difference in the lives of others"(Denhardt en Denhardt 2000, blz. 556). Hetzelfde geldt voor burgers. "Empowerment" wordt de norm zowel binnen als buiten de organisatie.
- Waardeer burgerschap en de publieke dienst boven ondernemerschap. Het publieke belang is beter gegarandeerd door ambtenaren en burgers die gemotiveerd zijn om een bijdrage aan de samenleving te leveren dan door publieke ondernemers die belastinggeld behandelen alsof het hun eigen geld is. Om de publieke zaak goed te kunnen dienen moeten publieke managers niet alleen hun eigen organisatie managen, maar zich ook bewust zijn van en verbonden zijn met andere bronnen van hulp en ondersteuning van andere organisaties en burgers.

Het model van "New Public Service" is vooral een normatief model, met duidelijke relaties naar publiek netwerkmanagement en burgerparticipatie waarover in de volgende paragraaf meer.

Systeemdenken

Het systeemdenken legt een dieper theoretisch fundament onder de theoretische inzichten met betrekking tot het bestrijden van bureaucratisme en het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking zoals hiervoor beschreven (Seddon 2003, 2008, Checkland 1981, 2002). Het kernargument van het systeemdenken is dat voor een goed werkende overheidsdienstverlening de werkprocessen vanuit de vraag (van buiten naar binnen) moeten worden herontworpen, dat incentivesystemen moeten zijn gebaseerd op een positief mensbeeld en dat moet worden gewerkt met adequate prestatiemaatstaven. Het gaat om het absorberen van variëteit. Dat moet in de lijn worden georganiseerd door decentralisatie zo laag mogelijk in de organisatie met ruimte voor uitvoerende professionals. Verder kent de systeembenadering een belangrijke focus op leren van fouten en klachten door management en professionals samen, op het permanent aanpassen van de organisatie aan de omgevingseisen en op het sturen op intrinsieke motivatie. "If people have jobs for which they are responsible, they behave more responsible" (Seddon 2008, blz. 75-76). Systeemdenken komt ook neer op een gerichtheid op kennis van de praktijk. Verandering begint bij "check-get knowledgde". Wat is het doel, wat is het type en frequentie van de vraag, hoe goed reageert het systeem op de vraag, bestudeer de "workflow", begrijp de systeemcondities, herontwerp het werkproces. Preventie is beter dan inspectie. Kwaliteit is niet te realiseren via inspectie maar moet in het proces ontworpen worden. Het moet in één keer goed.

Centraal onderdeel van het systeemdenken is de kritiek op de dominante ideologie, sterk gedreven vanuit de economische wetenschap (public choice, speltheorie), dat mensen rationeel zijn en eigen belang nastreven en dat het gevaarlijk zou zijn om mensen te vertrouwen. Om de negatieve effecten hiervan te beteugelen is volgens deze dominante ideologie een "command en control" besturingswijze nodig die gebruikmaakt van een "wortel en stok" benadering.

Het systeemdenken bekritiseert deze rationele theorie als een niet bewezen ideologie, als een geestelijke gevangenis van wantrouwen (Seddon 2003, 2008, Checkland 1981, 2002). Een ideologie die ten grondslag ligt aan meerdere besturingsparadigma's, in het bijzonder het marktparadigma en het bureaucratieparadigma, maar ook aan sommige invullingen van de paradigma's van de heruitgevonden overheid en de netwerkende overheid.

De fundamentele vraag die in het systeemdenken gesteld wordt is: handelen mensen uit eigen belang omdat de speltheoretici gelijk hebben of reageren mensen simpelweg op een systeem dat dit "eigen belang gedrag" oproept? Het systeemdenken stelt daar een alternatieve benadering tegenover die meer uitgaat van een irrationeel model van

menselijk gedrag en een positiever mensbeeld. "In stead of choice, people want services that work; and instead of targets the public sector needs measures that aid understanding and improvement. Instead of a dim and damning view of human nature, we need a optimistic and constructive view" (Seddon 2008, blz. 14).

Het systeemdenken bekritiseert de bureaucratische managementfabriek die tot in detail voorschrijft hoe dienstverlening moet worden ontworpen en gemanaged zonder kennis van het primaire proces. Er is sprake van een dermate verfijnd systeem van regelgeving dat het systeem niet meer in staat is om variëteit te absorberen en maatwerk te leveren. Het systeemdenken waarschuwt ook voor het gebruik van verkeerde "targets" die leiden tot perverse effecten. Perverse effecten treden op wanneer er gestuurd wordt op activiteiten in plaats van op resultaten.

Zo is bijvoorbeeld het vastleggen van een vraag in een callcenter en deze vervolgens doorsturen op het eerste gezicht makkelijker en goedkoper dan gewoon iets meer tijd nemen en het probleem gelijk oplossen. Maar het simpele feit dat 80% van de vragen in één keer wordt beantwoord zegt nog niets over de vraag of problemen ook effectief worden opgelost. Vaak blijkt dat het grootste deel van de vragen bestaat uit "failure demand", klachten over in eerste instantie verkeerd afgehandelde vragen en tekortkomingen in de achterliggende primaire processen. Sturing op snelle vraagbeantwoording stimuleert dan snelle doorverwijzing in plaats van echte probleemoplossing. Met als gevolg dat het aantal telefonische vragen alleen maar toeneemt zonder dat structurele problemen worden opgelost. Gepleit wordt dan ook voor het uitrusten van frontofficemedewerkers met de vaardigheden die nodig zijn om effectief te reageren op die zaken die burgers voorspelbaar meestal aan de orde stellen. De medewerkers moeten zo toegerust zijn dat ze met de bulk van het werk uit de voeten kunnen. Voor meer ongebruikelijke complexe zaken moet een beroep worden gedaan op specialistische expertise elders uit de organisatie, maar nog steeds onder regie van de frontofficemedewerker die daarmee ook steeds beter leert met die complexere vragen om te gaan. Een pleidooi derhalve voor een zware frontoffice die ook zelf de regie houdt.

Seddon (2003, 2008) is zeer kritisch over het onvoldoende beargumenteerd kiezen voor "Shared Service Centers" (SSC) dat op gespannen voet kan staan met het principe van procesherontwerp vanuit de klantvraag. Primaire en ondersteunende processen die onderdeel uitmaken van de dienstverleningsketen moeten niet apart in een SSC worden georganiseerd, omdat dat tot een extra schakel leidt en dat is "penny wise pound foolish. Veronderstelde schaalvoordelen wegen niet altijd op tegen het kwaliteitsverlies in de dienstverleningsketen. Gewaakt moet worden voor al te ideologische en instrumentele toepassing

waarbij het middel tot doel wordt verheven. De klantlogica moet het dominante inrichtingsprincipe blijven en processen moeten worden herontworpen vanuit een goede kennis van de werkpraktijk. Een belangrijke voorwaarde voor succesvol herontwerp is dan ook het actief inschakelen zo niet in de "drivers seat" zetten van de professionals zelf bij het herontwerpen. Een vergelijkbare redenering kiest Seddon (2003, 2008) als hij het heeft over standaardisering die beperkend kan werken op het systeem dat vooral gericht moet zijn op het absorberen van variëteit. Hij waarschuwt in dit verband voor een ideologische keuze voor standaardisering waar ruimte voor maatwerk nodig is.

De systeembenadering is een nuttige manier van kijken naar het functioneren van overheidsorganisaties. De analyse van disfunctionele effecten van verkeerd ingerichte systemen en perverse systeemcondities is herkenbaar vanuit de praktijktheorie en vanuit een aantal hiervoor al behandelde theoretische inzichten. De systeembenadering levert ook een onderbouwing voor de stelling dat het bij een tekortschietende overheid in beginsel gaat over "goede mensen gevangen in een slecht systeem". De waarde van het systeemdenken is vooral gelegen in het waarschuwen voor al te ideologische toepassing van op zich werkzame concepten als herontwerp, standaardisering en servicehuizen, het benadrukken van het belang van goede systeemcondities en de kritiek op het negatieve mensbeeld van het rationele eigenbelang nastrevende individu.

4.3.4 Confrontatie van "ontbureaucratiseringstheorieën" met de principes van slimmer werken

Wanneer ik de hiervoor behandelde theoretische inzichten confronteer met de principes van slimmer werken, dan kan ten eerste worden geconcludeerd dat sprake is van een nadere onderbouwing en nadere verfijning van de eerdergenoemde principes van slimmer werken.

Inzichten in het geven van discretionaire ruimte binnen kaders, het invulling geven aan betekenisvolle prestatiemeting, professionalisme en frontlijnsturing leiden tot een bevestiging en meer verfijnde invulling van het "4 × R-principe". Het risico op perverse effecten van resultaatsturing bij toepassing van het "4 × R-principe" kan worden beheerst en "professionalisme" is vermeld als aanvullend principe van slimmer werken als het gaat om het op alternatieve wijze invulling geven aan de R van rekenschap. "Behoorlijk persoonlijk contact" kan gezien worden als een belangrijk onderdeel van het sturingsprincipe van "professionalisme" als het gaat om het overbruggen van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld, tussen beleidslogica en uitvoeringslogica. Deze kloof kan ook worden overbrugd door in elkaars verlengde liggende sturingsmechanismen als frontlijnsturing en uitvoeringsgericht

werken die weer worden mogelijk gemaakt door financiële ontkokering. Daarbij merk ik op dat frontlijnsturing en uitvoeringsgericht werken in de praktijkvisie vooral als veranderkundige interventies worden gepresenteerd die uiteindelijk moeten worden geborgd in nieuwe werkprocessen. Het blijkt dat de scheidslijn tussen bestuurskunde en veranderkunde niet altijd even scherp te trekken is.

Ook de principes van "herontwerp van werkprocessen" en "samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering" (standaardisatie ICT en servicehuizen) vinden verdieping en verfijning in de theoretische inzichten. Vooral vanuit het systeemdenken wordt wel terecht gewaarschuwd voor een al te ideologische en instrumentele toepassing van deze principes. Het is cruciaal voor succesvolle toepassing dat de klantvraag steeds centraal blijft staan en dat werkprocessen worden herontworpen vanuit gedetailleerde kennis van de werkpraktijk.

Bevestiging van het principe "burger aan het roer" komt om de hoek kijken bij de inzichten op het gebied van "New Public Service" (NPS). Het belang van NPS is vooral gelegen in het expliciet aandacht besteden aan de wijze waarop omgegaan kan worden met het feit dat de overheid te maken heeft met meervoudige en conflicterende waarden. Daarmee zijn ook de grenzen aangegeven van de principes van slimmer werken.

Uit de behandelde inzichten blijkt dat de effectiviteit van besturings- en organisatieprincipes voor een groot deel afhankelijk is van de manier waarop deze principes veranderkundig worden toegepast. De aandacht voor veranderkundige aspecten is in de hiervoor behandelde literatuur weliswaar fragmentarisch maar toch duidelijk aanwezig. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het belang dat Seddon (2003, 2008) hecht aan participatief herontwerpen, het belang dat De Bruijn (2002) en Tonkens (2008) hechten aan de dialoog tussen management en professionals over resultaatverantwoording, de aandacht die de ROB (2006) vraagt voor het doorbreken van een bestuurlijke cultuur die krampachtig vasthoudt aan een eenzijdige definitie van het gelijkheidsbeginsel, de inzichten van Kruijter e.a. (2008) met betrekking tot de cultuurverandering die nodig is om management en professionals te bewegen de ruimte die bestaande regelgeving wel degelijk biedt weer op te zoeken en het pleidooi van de RMO (2008) voor een lerende overheid.

Tevens merk ik op dat de inzichten uit het systeemdenken fundamentele discussies oproepen over het te hanteren mensbeeld en daarmee samenhangend de werkzaamheid van intrinsieke en extrinsieke prikkels. Vraagstukken die uitgebreider aan de orde komen in het volgende hoofdstuk dat over veranderkunde gaat.

Ook blijkt dat in een aantal van de hiervoor behandelde inzichten al uitstapjes worden gemaakt naar vraagstukken van netwerkmanage-

ment waarover meer in de volgende paragraaf. De scheidslijnen tussen het thema "overheid als bureaucratie" en het thema "overheid als actor in een netwerk" blijken vloeiend, temeer daar de overheid zelf ook als een netwerkorganisatie kan worden beschouwd. Feitelijk blijkt dat het om twee kernproblemen draait, overmatige regelgeving en negatieve effecten van verkokering.

Daarnaast blijkt uit de hiervoor behandelde theoretische inzichten dat er sprake is van een zoektocht naar de optimale combinatie tussen standaardisatie en differentiatie, van uniformering en maatwerk, van reductie van complexiteit en inzetten van complexiteit om complexe problemen aan te pakken. De behandelde inzichten wijzen in de richting van vormen van standaardisatie, uniformering en reductie van complexiteit die randvoorwaardelijk zijn om het aanpakken van resterende ongetemde problemen aan te pakken met complexere sturings- en organisatieconcepten gebaseerd op variëteit en redundantie. Als het gaat om de voordelen van standaardisering en uniformering is ook sprake van een zekere herwaardering van bureaucratische principes die vooral herkenbaar zijn in het principe van slimmer werken "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering".

4.4 Relevante theoretische inzichten met betrekking tot de overheid als actor in netwerken

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik in op het tweede hoofdthema te weten "de overheid als actor in netwerken". Achtereenvolgens ga ik in op een aantal inzichten met betrekking tot oorzaken en redenen voor dit disfunctioneren van (de overheid in) beleidsnetwerken, op inzichten met betrekking tot oplossingsrichtingen voor goed werkende netwerken en op de vraag tot welke conclusies confrontatie van deze inzichten met de principes van slimmer werken leidt.

4.4.2 Redenen voor disfunctioneren van beleidsnetwerken

In deze paragraaf ga ik in op de oorzaken voor het gebrek aan samenwerking in beleidsnetwerken zoals die in de literatuur worden onderscheiden zoals dominerende (botsende) domeinbelangen en verkokerde percepties, de lange route die een idee moet afleggen voordat het (onder invloed van die domeinbelangen en percepties stevig gewijzigd) in de uitvoering (be)landt, het grillige, chaotische, onvoorspelbare verloop van beleidsprocessen in een netwerk, ontbrekend of slecht netwerkmanagement en blokkades voor burgerparticipatie.

Domeinbelangen en verkokerde percepties

Niet alleen binnen organisaties maar ook tussen organisaties is sprake van domeinbelangen en politieke spelletjes die tot disfunctionele uitkomsten kunnen leiden in een netwerk. De politieke metafoor van Morgan (1986) spreekt van de organisatie als politieke arena. Organisaties zijn politiek georiënteerd in die zin dat er wegen moeten worden gevonden om orde te scheppen tussen medewerkers en afdelingen die potentieel tegengestelde belangen hebben. De politieke metafoor leert beseffen dat alle beslissingen van de organisatie gebaseerd zijn op belangen. De organisatiepolitiek kan worden geanalyseerd door de aandacht te richten op de relaties tussen belangen, conflict en macht. Gebrek aan samenwerking wordt dan verklaard uit het feit dat de politieke strijd domineert boven de samenwerking. (Allison 1971, Mintzberg 1979).

Naast (verschillen in) belangen spelen (verschillen in) percepties een belangrijke rol in netwerken. Binnen netwerken worden referentiekaders geproduceerd en gereproduceerd. Actoren maken eigen interpretaties en herkennen anomalieën niet. Het gesloten karakter van referentiekaders reduceert complexiteit binnen organisaties, maar maakt interactie tegelijkertijd mogelijk. Blokkades voor samenwerking in een netwerk worden dan ook niet alleen veroorzaakt door belangentegenstellingen, maar ook door verschillende percepties van de situatie. Actoren baseren hun strategieën op percepties. Zij vormen zich beelden van hun omgeving en van de problemen en kansen die zich daarbinnen voordoen. Percepties vloeien voort uit een referentiekader dat werkt als een filter. Percepties zijn stabiel en moeilijk te veranderen, omdat ze veelal uitgekristalliseerd en herbevestigd worden binnen sociale configuraties (Termeer 1992, 2006, 2007, Termeer en Koppenjan in Kickert 1997; blz. 79-97; Klijn e.a. 2000).

De lange route van beleid naar uitvoering

In het verlengde van botsende belangen en percepties is het ook nog zo dat ideeën en beleid een lange weg afleggen voordat ze tot uitvoering leiden, terwijl er ondertussen van alles gebeurt (Pressman en Wildavsky 1973). Beleid en uitvoering zijn in de praktijk moeilijk van elkaar te scheiden. Beleid wordt ook tijdens de uitvoering gemaakt. Uitvoering is complex en gaat over zoveel schijven dat het vaak onmogelijk is om bepaalde beleidsintenties zuiver in te voeren. Veel beleid loopt vast in de uitvoering. Er is sprake van een grote kloof tussen beleid en uitvoering vanwege de lange route die een idee moet doorlopen voordat het landt in de uitvoering. Elk van de vele schakels (actoren) heeft een eigen interpretatie van dat idee en een eigen belang bij dat idee, waardoor de uiteindelijke uitvoering mijlenver af kan staan van het oorspronkelijke beleidsidee.

Het grillige verloop van beleidsprocessen in een netwerk

Een andere verklaring voor gebrekkige samenwerking in beleidsnetwerken wordt gegeven door theorieën die vooral ingaan op het grillige niet rationele verloop van beleidsprocessen (Lindblom 1959, 1979). Cohen, March en Olson (1972) laten zien hoe besluitvorming het best te verklaren is aan de hand van een "prullenbakmodel". Een organisatie is in deze visie te beschouwen als een verzameling keuzemomenten op zoek naar problemen, strijdpunten en gevoelens op zoek naar beslissingen en situaties waarin zij tot uitdrukking kunnen worden gebracht, oplossingen op zoek naar strijdpunten waarvoor zij een oplossing kunnen zijn en besluitnemers op zoek naar werk. Het "prullenbakmodel" is geen alomvattend besluitvormings- of organisatiemodel, maar een model aan de hand waarvan, althans gedeeltelijk, het gedrag van een (netwerk van) organisatie(s) kan worden verklaard. Processen van besluitvorming in netwerken van organisaties worden gekarakteriseerd door vage of inconsistente doelstellingen, onduidelijke technologieën en vloeiende of wisselende participatie (Hoppe 1992).

In dergelijke besluitvormingsstructuren is een uiteindelijke beslissing het resultaat van het elkaar treffen van een viertal stromen, te weten problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemomenten (Cohen e.a. 1972). In aansluiting op dit stromenmodel ontwikkelde Kingdon (1984) een theorie over agendavormingsprocessen waarbij hij zich afvraagt hoe het komt dat sommige problemen wel en andere geen aandacht krijgen en hoe het komt dat sommige oplossingen niet en andere wel worden gekozen. In het proces van beleidsvorming worden drie deelprocessen onderscheiden: probleemerkenning, het genereren van oplossingen en politieke gebeurtenissen. De kans dat een probleem als zodanig wordt erkend wordt groter als de deelnemers van mening zijn dat er iets aan de oplossing van het probleem gedaan kan worden en als het knelpunt met erkende problemen verbonden kan worden. De politieke agenda wordt in belangrijke mate bepaald door een gunstige koppeling van de processen van probleemerkenning en politieke gebeurtenissen. Die koppelingen komen niet zomaar tot stand, maar worden bewerkstelligd door "entrepreneurs". Zodra zich een gunstige gelegenheid voordoet (een "policy window"), staan zij klaar om hun preferenties door te duwen. Er is sprake van een selectieproces waar vanuit een "beleidsoersoep" waarin allerlei ideeën drijven uiteindelijk iets ontstaat als de beste oplossing. Niet alle oplossingen hebben evenveel kans om geselecteerd te worden. Bewust of onbewust worden selectiecriteria gehanteerd. Criteria van technische uitvoerbaarheid, van congruentie met dominante normenpatronen, anticipatie op voorzienbare belemmeringen (budgettair, publieke acceptatie en ontvankelijkheid bij politici) spelen een rol. Oplossingen worden op de beleidsagenda opgenomen als de drie stromen aan elkaar gekoppeld wor-

den. Er is dan een erkend probleem, een uitvoerbare oplossing is voorhanden en de tijd is er rijp voor.

Ontbrekend of slecht netwerkmanagement
Ook het ontbreken van of slecht invullen van netwerkmanagement wordt in de literatuur vanzelfsprekend gezien als oorzaak van disfunctionerende netwerken (De Bruijn 1999, DeBruijn en ten Heuvelhof 1999, De Bruijn, Kickert en Koppenjan 1992). Klijn e.a. (2000) spreken in dit verband van het ontbreken van systematische pogingen van de zijde van de meest betrokken overheidsorganisaties om interactieprocessen tussen partijen tot stand te brengen.

Blokkades voor burgerparticipatie
In de literatuur wordt een aantal barrières onderscheiden waardoor in de praktijk niet zoveel terecht lijkt te komen van burgerparticipatie als verbijzonderde vorm van netwerkmanagement, te weten de volgende:
– *De professionele barrière* die ontstaat doordat professionals beschikken over een heel palet van oplossingen die ze willen toepassen. Professionals zijn gewend om oplossingen te vinden voor problemen van burgers en niet om burgers te stimuleren in het zelf oplossen van problemen. Die oplossinggerichtheid komt mede voort uit de huidige cultuur van prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen die in de praktijk weinig ruimte bieden voor het met de mond en op papier beleden beleid gericht op activeren van burgers (Van Caem 2008). Er is sprake van een "professionaliteitparadox". Het oplossen van maatschappelijke problemen is zo vergaand geprofessionaliseerd dat de samenleving het heeft afgeleerd om sommige vraagstukken veel simpeler door burgers zelf op te laten lossen (Vos en Van Doorn 2004).
– *Het bestuurlijke plafond* dat ontstaat door de logge bureaucratie en allerlei formele procedures en eisen van de overheid (ingewikkelde subsidie-eisen, jaarplannen en verantwoordingsstructuur). Burgers worden eerst gestimuleerd om zelf met ideeën te komen en initiatieven te ontplooien, maar hier wordt vervolgens geen of onvoldoende gevolg aan gegeven. De informele cultuur van burgerinitiatieven en de logge bureaucratie gaan slecht samen (Van Caem 2008). Er is sprake van een regelreflex, de logica van steeds verder toenemende regelgeving (Vos en Van Doorn 2004), bestaande beleidskaders waarin innovatieve initiatieven niet passen en van ontbrekende (wegbezuinigde) intermediairs (Van Zuylen; 2007).
– *De probleem accumulatie barrière* waarvan vooral in achterstandswijken sprake is. Als gevolg van cumulatie van problemen zoals armoede, sociale achterstand, heterogene bevolkingssamenstelling en

veel verloop is de animo voor burgerparticipatie zeer gering (Scholte 2008, Terpstra 2008, Van Stokkom 2008).
– *Hoge veranderkosten*. Het gaat dan om belangen die het huidige systeem in stand willen houden, omdat ze er hun bestaansrecht aan ontlenen (Vos en Van Doorn 2004).
– *Gebrek aan representativiteit*. In het kader van burgerparticipatie zijn actieve bewoners over het algemeen eerder autochtoon en van middelbare leeftijd (Caem 2008). Actieve burgers zijn overwegend blank, hoogopgeleid en ouder, omdat de vaardigheden noodzakelijk voor het verwerven van een goede maatschappelijke positie met bijbehorend inkomen ook de competenties zijn, die je nodig hebt voor het succesvol opzetten en laten draaien van een burgerinitiatief. Een oorzaak van geringe participatiegraad van bepaalde doelgroepen is niet gebrek aan belangstelling, maar eerder gebrek aan zelfvertrouwen en het gevoel dat er toch niet geluisterd wordt (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006).

4.4.3 Oplossingsrichtingen voor goed netwerkmanagement

In deze paragraaf ga ik in op een aantal wetenschappelijke inzichten ten aanzien van netwerkmanagement als oplossingsrichting. Eerst behandel ik de algemenere inzichten met betrekking tot publiek netwerkmanagement. Daarna zoem ik in op twee bijzondere vormen van netwerkmanagement, te weten ketenregie en burgerparticipatie.

Algemene inzichten publiek netwerkmanagement
Netwerkmanagement is een vorm van coördinatie met betrekking tot actoren met verschillende doeleinden in relatie tot een bepaald probleem of een beleidsmaatregel binnen een bestaand kader van interorganisationele relaties of beleidsnetwerk in een situatie waarin van gedeelde opvattingen, heldere doelen en hiërarchie geen sprake is. Het gaat om het realiseren van overeenstemming op handelingsniveau, om het vinden van een gemeenschappelijk doel. Er is sprake van een sterke oriëntatie op het faciliteren van interactieprocessen, bemiddeling, onderhandeling en doel zoeken in plaats van doel stellen. Netwerkmanagement speelt zich af in een beleidsnetwerk (Kickert e.a. 1979, Klijn e.a. 2000, Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, Bruijn, Kickert en Koppenjan 1992, Koppenjan 1993, Koppenjan en Klijn 2004, Roobeek 2006, Hufen en Ringeling 1990, Van Delden 2009).

Een beleidsnetwerk is het geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald probleem of een beleidsprogramma (Klijn e.a. 2000, Marin en Mayntz 1991). Een beleidsnetwerk bestaat uit de relaties die actoren onderling onderhouden, de gezamenlijke opvattingen die actoren hebben ontwikkeld, de

taal die zij hanteren om elkaar te begrijpen, de regels die zij in de loop van de tijd hebben ontwikkeld om hun interacties te vergemakkelijken en de institutionele verankering die zij daartoe hebben gerealiseerd. In netwerken vinden beleidsspelen plaats en vaak is er sprake van meerdere netwerken rondom één beleid. Gezien deze context voor de besluitvorming moet een actor in staat zijn op verschillende velden tegelijk te spelen. Een belangrijk dilemma voor betrokken actoren is het dilemma dat actoren in eerste instantie geneigd zijn hun eigen belang te beschermen, terwijl zij weinig kunnen bereiken zonder afstemming of samenwerking met andere actoren. Beleidsspelen kunnen worden gedefinieerd als "reeksen van interacties tussen actoren gericht op de beinvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en te hanteren werkwijzen". Beleidsspelen spelen zich af in een beleidsarena. Beleidsspelen ontstaan als actoren beseffen dat zij voor de realisatie van hun doelstellingen afhankelijk zijn van anderen. Daarop ontwikkelen zij strategieën gericht op de beïnvloeding van andere partijen, de inhoud van het interactieproces of het verloop ervan. Het leidende motief bij strategisch handelen is de realisatie van de eigen doelstellingen (Klijn e.a. 2000).

De uitdaging voor publiek netwerkmanagement is het tot stand brengen van samenwerking in complexe beleidsnetwerken. Dat kan alleen als partijen doordrongen zijn van het besef dat zij van anderen afhankelijk zijn. Dat besef is niet vanzelfsprekend, omdat effecten van het handelen van andere partijen vaak niet direct zichtbaar zijn. Netwerkmanagement betreft ook het realiseren van wederzijdse aanpassing van percepties (Termeer en Koppenjan in Kickert 1997). Het gaat om het doorbreken van fixaties, het doorbreken van de dialoog tussen doven. De manier om dit te doorbreken is variatie en confrontatie. Verder gaat het om zowel cognitieve als sociale variatie. Cruciaal is het bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid. Het gaat niet om het streven naar consensus (omdat partijen dan te veel moeten opgeven en dus gaan tegenwerken), maar om een niveau van overeenstemming die gezamenlijke actie mogelijk maakt (congruentie). Netwerkmanagementstrategieën zijn gericht op het beschikbaar maken van nieuwe informatie, nieuwe actoren of nieuwe procedures. Heel belangrijk bij dit laatste zijn procedures voor conflictbeslechting, zodat actoren het eens worden over te volgen procedures voordat ze het eens worden over inhoud.

Strategieën voor netwerkmanagement kunnen worden gevonden op twee niveaus: dat van "games" of het operationele niveau en dat van het netwerk of het institutionele niveau. Met het onderscheiden van een gameniveau en een netwerkniveau is sprake van een institutioneel perspectief. Actoren zijn gericht op het realiseren van eigen doelen (het instrumentele perspectief), er is sprake van interactie tussen actoren (het interactieve perspectief), maar een en ander vindt plaats in

een institutionele context die het gedrag van actoren en wijze waarop sociale interactie plaatsvindt beïnvloedt. Omgekeerd beïnvloedt de sociale interactie de institutionele context.

Als het gaat om randvoorwaarden voor goed netwerkmanagement, dan zijn goede communicatiekanalen, vrije stroom van informatie-uitwisseling, goede data en betrouwbare benchmarks, veel contactpunten tussen de actoren op verschillende niveaus, voorzieningen voor het delen van kennis, medewerkers met netwerkvaardigheden, gezamenlijke besluitvorming en snelle escalatie van geschilpunten van groot belang om de actoren in het netwerk op een goede manier met elkaar te verbinden. Moderne ICT als portals, "middleware" en samenwerkingssoftware speelt hierbij een belangrijke voorwaardenscheppende rol (Goldsmith en Eggers 2004).

Er is in de literatuur ook sprake van kritiek op de benadering van netwerkmanagement als het gaat om de geldigheid en betrouwbaarheid van de bestuurskundige netwerkanalyses (Pröpper 1996, Doelen en Klink in Van Duivenboden 2000). De kritiek komt erop neer dat er in de bestuurskundige netwerkbenadering geen sprake is van heldere evaluatiecriteria en dat een theoretisch kader voor het verklaren van succes of falen in beleidsnetwerken afwezig is. Het ontbreekt kortom aan systematisch en empirisch onderzoek naar het daadwerkelijk functioneren van netwerken. Er zou sprake zijn van normatief theoretische verhandelingen waarin operationele handvatten ontbreken. Voor menig praktijkbeoefenaar zou de huidige onbepaaldheid van de bestuurskundige beleidsnetwerken vrijwel ondraaglijk zijn. "Gaat heen en netwerk" is echter een te eenvoudige en vrijblijvende positie, omdat ze in de praktijk tot een besluiteloos vergadercircuit leidt of – als het evident misgaat – tot het afwentelen van de problemen (Doelen en Klink in Van Duivenboden 2000).

Ketenregie

Ketenregie kan worden gezien als een specifieke vorm van netwerkmanagement specifiek gericht op het managen van volgtijdelijke activiteiten in netwerken (Steketee 2000, Poorthuis e.a. 2003, Van Venrooij en Sonnenschein 2008). Een keten omvat minimaal drie organisaties die structureel samenwerken met een gemeenschappelijk doel en voor dezelfde klanten of objecten onderling afhankelijke, volgtijdelijke handelingen verrichten. Met het aspect volgtijdelijkheid onderscheidt ketenregie zich van netwerkmanagement dat ook om gelijktijdige maar wel met elkaar afgestemde acties kan gaan, waarbij netwerken soms wel worden onderverdeeld in subketens waardoor het geheel overzichtelijker wordt. Er moet sprake zijn van een gemeenschappelijk doel, anders wordt het lastig om partners met elkaar te verbinden. Ordening op basis van de cliënt biedt ruimte om de primaire processen te schoeien

op logistieke leest, los van institutionele of organisatiebelangen. Ketenregie gaat dus over interorganisationele samenwerking op procesniveau en dus niet over trajecten die om interorganisationele samenwerking op casusniveau gaan (Steketee 2007).

Veel ketens zijn complex met tal van spelers en trajecten of diensten. Die complexiteit kan aanzienlijk worden gereduceerd door de processtappen die een klant van de keten gaat doormaken op hoofdlijnen in beeld te brengen in een procesmodel. Een procesmodel heeft tot doel om onderscheid te maken tussen primaire, besturende en ondersteunende processen, de volgtijdelijkheid en afhankelijkheid te laten zien, het logistieke model inzichtelijk te maken, als basis te dienen voor prestatieafspraken en om inzicht te bieden aan bestuurders, directie of ketenregisseur in de hoofdprocessen. De procesbeschrijvingen moeten aan het middenmanagement en de ketenmanager inzicht geven in de taken en verantwoordelijkheden en te leveren prestaties. De procesbeschrijvingen zijn een nadere uitwerking van het procesmodel (Steketee 2000).

Het procesmodel als vereenvoudiging van de werkelijkheid biedt een overzicht van het geheel aan processen en inzicht in de samenhang der processen. Een proces is een aantal activiteiten in een logische volgorde, gericht op het doelbewust tot stand komen van een product of dienst voor een klant. De basisvragen voor het uitlijnen van de ketenprocessen zijn: wat is het doel van de keten, wie is de klant, wat weten we van die klant, wat wil die klant, welke producten/diensten worden door wie geleverd, wat is een goede logische volgorde van activiteiten en welk logistiek model past daarbij? De essentie van logistiek is vervolgens het afstemmen van de juiste capaciteit in kwantiteit en kwaliteit en disciplines over organisaties heen in een situatie dat de klant relatief onvoorspelbaar is en flexibiliteit dus gewenst is. Een procesbeschrijving legt vast hoe de klant door de keten heen stroomt en wat elk proces aan waarde toevoegt. Dat betekent dat er een horizontaal schema wordt gemaakt van de manier waarop het werk gedaan wordt. Het proces en de klantafhandeling staan centraal in plaats van organisatieharken, hiërarchische schema's of wettelijke taken en bevoegdheden. (Steketee 2007).

Ketenregie heeft in het licht van het voorgaande betrekking op die activiteiten die er op gericht zijn om de processen in de keten goed te besturen. Ketenregie vindt op drie niveaus plaats: strategisch bestuurlijk, tactisch en op uitvoeringniveau. De belangrijkste activiteiten van ketenregie zijn het erkennen van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van het gewenste resultaat, het benoemen van een gezamenlijk doel in termen van win/win, het formuleren van een missie/visie en het benoemen van de urgentie of acute noodzaak (Steketee 2000).

Ketens kenmerken zich door ingewikkelde bestuurlijke lijnen, het ontbreken van overkoepelend gezag, voordelen van samenwerking die niet voor alle partijen gelijk zijn, kosten en baten die op verschillende plekken vallen en de angst van betrokken actoren om autonomie te verliezen. Het gaat om samenwerking tussen partijen die wel een gemeenschappelijk probleem hebben, maar zich niet hiërarchisch tot elkaar verhouden. Door gebrek aan overkoepelend gezag zijn de krachtenvelden in ketens anders dan binnen organisaties en is het verloop van ketenprocessen moeilijker te voorspellen of te sturen. Prikkels voor betrokkenen om volop mee te werken ontbreken. De volgende succesvoorwaarden zijn van belang (Grijping e.a. 2007):

- Voor een grote oplossing is ieder draagvlak te klein; geleidelijkheid moet het uitgangspunt zijn. Een integrale grootschalige aanpak in een irrationele omgeving heeft geen grote kans van slagen. Want hoe belangrijker het onderwerp, hoe meer betrokken actoren en hoe complexer de besluitvorming en des te kleiner de kans op gemeenschappelijke besluitvorming. De informatie-infrastructuur van een keten moet zodoende geleidelijk tot stand komen, met reeksen van beslissingen op onderdelen en gefaseerd in de tijd.
- Het is niet verstandig om zich te bemoeien met interne aangelegenheden van ketenpartners. Ten aanzien van de informatie-infrastructuur geldt hoe kaler hoe beter. Alleen metagegevens die voor iedere ketenpartner onmisbaar zijn, worden in de etalage gezet. Alle inhoudelijke gegevens kunnen beter in de bronregisters van ketenpartners blijven.
- Dwang helpt niet, wel drang in combinatie met beloning.
- Coördinatie moet plaatsvinden met behoud van gelijkwaardigheid van de betrokken actoren.
- Het inhoudelijke probleem is de baas in de keten, het op te lossen maatschappelijke probleem moet centraal staan. Een dominant ketenprobleem is een probleem dat alleen door alle partijen gezamenlijk kan worden aangepakt en dat de keten als geheel in diskrediet kan brengen als men hierin geregeld faalt. Een knellend probleem dat de keten in zijn geheel in opspraak brengt levert doorgaans meer samenwerkingsbereidheid op dan minder knellende problematiek.
- Crisis creëert verandering.
- Gebruik van een businesscase ter bestrijding van het probleem van ongelijke verdeling van kosten en baten.
- Het stimuleren van ketensamenwerking door middel van een startbudget en het wegnemen van wettelijke belemmeringen.

ICT speelt een belangrijke rol bij ketenregie. In de publieke sector gaat het in een minderheid van de gevallen om logistieke ketens. In meer-

derheid zijn publieke ketens informatie- of kennisketens, omdat de kwaliteit van het primaire proces van veel (semi)overheden afhankelijk is van de onderlinge uitwisseling van informatie en kennis. Er wordt dan vaak gesproken van keteninformatisering of van ketenintegratie (Duivenboden e.a. 2000). Keteninformatisering betekent per definitie dat één partij niet alle onderdelen van het systeem kan overzien, laat staan kan beheersen. Dit probleem kan alleen worden ondervangen door afspraken te maken over gestandaardiseerde overdracht van informatie en afspraken betreffende de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de afhandeling van gegevensstromen. De bij keteninformatisering te onderscheiden kenmerken zijn aansluiting bij het concept van authentieke registraties, standaardisatie van gegevensdefinities, invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de communicatie, het gebruik van één of meer verwijsindexen en het werken met architecturen om inzicht te verkrijgen in de samen te stellen delen waaruit de keten zou kunnen of moeten bestaan en de onderliggende afhankelijkheden van deze schakels van ICT.

Twee belangrijke elementen in de vorming en het voortbestaan van ketens zijn vertrouwen en macht. Vertrouwen ontstaat op basis van ervaringen die partners in de keten met elkaar opdoen. Bij de start van een keten of bij toetreding van nieuwe partners zal dat vertrouwen eerst opgebouwd moeten worden. Deels wordt het vertrouwen geconditioneerd door organisatorische maatregelen zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures en certificering. Het vertrouwen kan worden onderscheiden naar vertrouwen dat wordt gegeven voordat sprake is van toetreding ("preconnection trust") en van vertrouwen dat na de toetreding aanwezig is ("postconnection trust"). In feite gaat het hier om een van de leerprocessen in de keten, bijvoorbeeld aan de hand van het nakomen van afspraken, het maken van afspraken, het conformeren aan een ketencultuur en het daarmee de hand houden aan formele en informele rechten en verplichtingen. Bij "preconnection trust" ligt het anders. Hierbij wordt voorlopig vertrouwen geschonken op grond van variabelen als gedrag in het verleden, reputatie, financiële soliditeit (Van Duivenboden e.a. 2000).

Bij de vormgeving van ketenregie wordt de regierol aan een actor gegund, omdat de ketenpartners inzien en er belang bij hebben dat die rol wordt vervuld en er sprake is van een delicaat spel van doorzettingsmacht en overredingkracht van signaleren en overtuigen. Bij de toepassing van ketenregie is altijd sprake van een combinatie van een dwangmodel (een opdrachtgever/bestuurder die opdracht geeft het aanbod beter dan nu het geval is te organiseren, er is sprake van moeten) en een kansmodel (ketenpartners worden verleid of stimuleren elkaar tot ketensamenwerking, er is sprake van willen). Vaak moet worden begonnen met het dwangmodel. Ketenpartners erkennen in veel gevallen dat

zij niet spontaan tot samenwerking zouden zijn gekomen (Steketee 2000).

In de literatuur is ook sprake van kritiek op de benadering van ketenregie. Het concept nodigt uit tot een nuttige maar eenzijdige beschouwingswijze van de bestuurlijke werkelijkheid (Kort, Van Twist en In 't Veld in Van Duivenboden e.a. 2000, hoofdstuk 2). Het gaat om een metafoor. Het ketenconcept krijgt invulling via het idee van een gekoppelde reeks van schakels: een ketting. Als metafoor verwijst het idee van een keten naar een sequentiële verbondenheid tussen verschillende schakels. Juist omdat bij het denken in termen van ketens de aandacht zo uitgaat naar functionele relaties, bestaat het risico dat andere relatietypen die er eveneens toe doen onderbelicht blijven, bijvoorbeeld de sociale relaties in een netwerk. Het gaat in een keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts op functionele relaties. Functionele relaties kunnen sociaal zijn, maar dat hoeft niet. Een benadering in termen van netwerken is in zekere zin rijker, omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties richt. Anderzijds kan het beschrijven en analyseren in termen van ketens ervoor zorgen dat er structuur wordt aangebracht in complexe netwerken door te zoeken naar sequentiële ordening door de tijd, als paden in netwerken. Maar met een beschrijving in ketens kan nooit worden volstaan. Er is altijd de noodzaak om het bredere netwerk in kaart te brengen, actoren die geen onderdeel zijn van de keten, maar wel invloed uitoefenen op het procesverloop zoals belangengroepen en beslissers.

Burgerparticipatie

Een apart te onderscheiden aandachtsgebied in de wetenschappelijke literatuur over publiek netwerkmanagement is de rol die participatie van burgers kan spelen bij het oplossen van ongetemde problemen. Het gaat dan om de rol van burgers als actoren in het netwerk, als coproducenten van beleid en partners in de uitvoering van beleid. Het begrip "burgerparticipatie" is echter een containerbegrip. In een Nicis-studie (2006) wordt de volgende zeer brede definitie gehanteerd: "Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen. Het kan gaan om voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid."

De vraag die centraal staat is of burgerparticipatie een bijdrage kan leveren aan meer efficiëntie en effectiviteit ten aanzien van de oplossing van steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken en wat de rol van de overheid hierbij moet zijn. Het gaat om de rol die de overheid speelt bij het ondersteunen en vergroten van het zelf organiserend vermogen van de samenleving in de globaliserende netwerkmaatschappij. De overheid die meer dan voorheen een systematische relatie aangaat met de burger (Boutelier 2007).

Een gemeenschappelijk thema in de literatuur over burgerparticipatie is het uitgangspunt van een positief "burgerbeeld". Op basis van veel ervaringen blijkt dat veel burgers wel degelijk bereid zijn tot actieve participatie (Van Caem 2008, Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, Van Zuylen 2007, Vos en Van Doorn 2004, VROM 2004, Fung 2004). Wel blijkt dat traditionelere vormen van burgerparticipatie het beeld nog domineren. Deze traditionele vormen van burgerparticipatie, vooral gericht op meepraten, waarna de overheid uiteindelijk de definitieve beslissing neemt, zijn weinig effectief gebleken. Wettelijke en niet wettelijke inspraaktrajecten en vormen van interactieve beleidsvorming lijken eerder de onvrede over door de overheid genomen beslissingen te vergroten dan bij te dragen aan vergroting voor het draagvlak voor beleid. Zo concludeert Van Caem in haar studie naar burgerparticipatie met betrekking tot veiligheid in de gemeente Amsterdam: "Verreweg de meeste burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn enigszins eenzijdig. De burgers moeten de overheid van informatie en advies voorzien en de overheid beslist naar aanleiding daarvan wat te doen. Terugkoppeling over wat welke instantie met de informatie gedaan heeft verloopt meestal gebrekkig. Teleurstelling bij burgers over niet waar kunnen maken van beloftes door overheid en politie om te acteren op van burgers verkregen informatie en wantrouwen tussen bevolkingsgroepen ligt op de loer. Op termijn kunnen dergelijke vormen van burgerparticipatie juist ondermijnend werken en wantrouwen creëren" (Van Caem 2008, blz. 15-16).

In de literatuur wordt dan ook gezocht naar nieuwe vormen van burgerparticipatie gericht op het daadwerkelijk invloed geven van burgers met betrekking tot de vormgeving van beleid en uitvoering, waarbij de overheid zich meer beperkt tot het faciliteren en actief ondersteunen van processen waarbij burgers zelf actief bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. De overheid blijft in het kader van democratische legitimatie uiteraard eindverantwoordelijk, maar draagt vooral zorg voor toezicht op zorgvuldige processen en het bieden van ondersteuning en training. De overheid legt zich in meer of mindere mate neer bij de uitkomst van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen zoals ze door burgers worden vormgegeven. Het gaat om "empowerment", om een strategie van de overheid om de samenleving (burgers, bedrijven en hun organisaties) in staat te stellen gezamenlijk politieke en maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat doet de overheid niet boven of los van de samenleving, maar naast en met de samenleving. Het gaat om het benutten van de kracht van de samenleving om de burger als mede-initiatiefnemer, mede-uitvoerder en medehandhaver (Vos en Van Doorn 2004).

Fung (2004) positioneert burgerparticipatie, of zoals hij dat noemt *"Empowered Participation",* nadrukkelijk als een *governance*maatregel

passend in het netwerkparadigma en als alternatief voor hiërarchische sturing, "New Public Management" en sturing via marktwerking. Participatief omdat burgers worden uitgenodigd om deel te nemen in cruciale beslissingen over publieke doeleinden, prioriteiten en strategieën. "Empowered" omdat besluitvorming die uit deze burgerparticipatie voortvloeit daadwerkelijk de acties van publieke dienstverleners bepaalt. Publieke dienstverleners kunnen wel degelijk responsiever, eerlijker, innovatiever en effectiever worden door het incorporeren van "Empowered Participation" in de *governance*structuur. "Empowered Participation" kan ook op nationaal niveau worden toegepast, maar is vooral krachtig in een gedecentraliseerde lokale context. Mits goed ingericht blijkt dat vele burgers bereid zijn te participeren.

"Empowered Participation" is effectief wanneer sprake is van een aantal werkzame mechanismen, te weten de volgende:

- *Geregisseerde professionele ruimte*: waar sprake is van variëteit en dus maatwerk nodig is, werkt bureaucratie niet en gaat het om het professionele gebruik van discretionaire ruimte. De standaardoplossing is professionele indoctrinatie en training, maar er zijn veel terreinen van publieke actie waar expertmatige voorschriften irrelevant en of ineffectief zijn.
- *Geïnstitutionaliseerde innovatie*: omdat er ruimte komt voor snelle "feedbackloops" en daarmee snelle "trial and error" leren. Er is veel meer sprake van draagvlak onder frontlijnprofessionals. Innovatie wordt een constante activiteit in plaats van incidenteel vanuit de top uitgerolde niet praktische initiatieven.
- *Crossfunctionele coördinatie op lokaal niveau*: samenwerking tussen vele actoren wordt mogelijk gemaakt om de complexe problemen aan te pakken.
- *Bouwen aan vertrouwen*: doordat er een kader wordt gecreëerd waarbinnen de verschillende actoren via discussie en actie elkaars vertrouwen kunnen winnen via "tests of collaboration". "Joint problem solving is an occasion for participants to robe each others agendas, motives, and commitment and to identify and expand real regions of overlap" (Fung 2004, blz. 22).

Daarnaast kent "Empowered Participation" een aantal bronnen van "fairness", krachten die tegen uitsluiting en dominantie van geprivilegieerde groepen werken. Belangrijk is dat bepaalde groepen niet worden uitgesloten en dat participerende burgers goed worden opgeleid en ondersteund. Burgers en ambtenaren komen in een gelijkwaardigere positie. Uit Fungs onderzoek blijkt dat "Empowered Participation" ertoe leidt dat achtergestelde groepen net zoveel en soms meer participeren zolang er maar duidelijke voordelen aan verbonden zijn. En die voorde-

len zijn groter voor achtergestelde groepen die vaak zelfs beter gemotiveerd zijn om te participeren.

In de literatuur (Vos en Van Doorn 2004, Fung 2004, Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, Nicis 2006, Van Caem 2008) worden de volgende *succesfactoren voor burgerparticipatie* onderscheiden:

- Een vast aanspreekpunt en enige vorm van waardering van hun bestaan door bijvoorbeeld bezoek van een wethouder.
- Een overheid die echt luistert en iets met voorstellen doet en daadwerkelijk de ruimte biedt aan burgers om zelf oplossingen te bedenken en te realiseren in plaats van de zaak weer over te nemen.
- Lef bij bestuurders die durven los te laten en verantwoordelijkheid te geven aan burgers, die durven te experimenteren met tolerantie voor het maken van fouten en die hun eigen tegenspraak durven te organiseren.
- Structurele randvoorwaardenscheppende ondersteuning vanuit de overheid op het gebied van financiën, training en capaciteit, waaronder de aanwezigheid van deskundige – van de overheid onafhankelijke – makelaars die in staat zijn om ervoor te zorgen dat discussies op basis van dialoog worden gevoerd. Dit om te voorkomen dat het meer invloed geven aan burgers er alleen maar toe leidt dat ze elkaar de tent uitvechten en voor het eigen belang gaan.
- Specifieke stimulans en ondersteuning door professionals als het gaat om burgerparticipatie van jongeren, lager opgeleiden en allochtonen.
- Een overheid die vertrouwen heeft in burgers en aansluit bij wat burgers bezielt in het dagelijkse leven. Grote aandacht voor kleine verlangens die leidt tot meer praktische verbondenheid, tot "dicht bij huis logica".
- Management van verwachtingen. Duidelijke spelregels en helder maken dat niet iedereen altijd zijn zin kan krijgen.
- Een wettelijke omgeving die toeziet op een eerlijk democratisch proces (voorkomen van uitsluiting) en rekenschap afleggen op basis van resultaat. Een "heruitgevonden centrale autoriteit" die zorg draagt voor actieve ondersteuning, een scheidsrechters- en regisseursrol en verantwoording op basis van wat Fung noemt "Accountable Autonomy". Autonomie in ruil voor het afleggen van verantwoording over de resultaten.

Al met al doemt uit de literatuur een positief beeld op ten aanzien van burgerparticipatie. De grote variatie burgerprojecten en de wijze waarop ze functioneren laat een enorme potentiële kracht zien. Oplossingen van burgers zijn vaak vriendelijker, kosten minder en hebben meer draagvlak (Van Caem 2008). Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006) concluderen dat wie naar de meest uiteenlopende vormen van

burgerinitiatief kijkt, niet anders kan concluderen dan dat er een redelijk mooi weefsel aan plannetjes en projecten door het land loopt. Volgens Fung is het empirische bewijs dat "Empowered Participation" tot meer democratie leidt sterker dan dat het tot meer effectiviteit zou leiden, maar niet vergeten mag worden dat zijn casusonderzoek is verricht in situaties waarin sprake is van ongunstige omstandigheden (achterstandswijken) en toch successen liet zien.

In de literatuur is ook sprake van kritiek op de benadering van burgerparticipatie. Blokland (2008) plaatst kritische kanttekeningen bij het gemak waarmee gesproken wordt over de voordelen van burgerparticipatie. Actieve burgers zijn in de minderheid, werken met sleutelfiguren brengt risico's met zich mee (poortwachter richting achterban, corruptie, coöptatie) en gebrekkige representatie leidt tot verlies van democratisch gehalte. Niet burgerparticipatie is volgens Blokland de oplossing, maar herintroductie van instituties in de buurt voor iedereen. Instituties die niet zijn gericht op het activeren van niet-actieven, maar die de buurten een sociale infrastructuur bieden waarin alle burgers een draai kunnen vinden. Niet omdat ze moeten meedoen met hun buurt, maar omdat hun buurt integraal onderdeel kan zijn van hun dagelijkse leven. Ook anderen wijzen op het belang van een goede sociale infrastructuur (scholen, zorg- en welzijnsinstellingen), maar dan meer als voorwaarde voor succesvolle burgerinitiatieven (Hazeu 2004, WRR 2005)

Vos en Van Doorn (2004) wijzen erop dat niet elke maatschappelijke probleemoplossing zich leent voor empowerment, bijvoorbeeld wanneer vitale belangen in het geding zijn of wanneer sprake is van zeer complexe problemen waarvoor specialistische kennis vereist is. Ook zij wijzen op het feit dat niet alle burgers "empowerbaar" zijn en waarschuwen voor eigenrichting en reproductie van ongelijkheid.

4.4.4 Confrontatie van netwerktheorieën met de principes van slimmer werken

Wanneer ik de besproken theoretische inzichten op het gebied van netwerkmanagement confronteer met de principes van slimmer werken, dan is mijns inziens sprake van een nadere onderbouwing van de principes van "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "burger aan het roer". De principes van "ketenregie" en "burger aan het roer" kunnen worden beschouwd als verbijzonderde vormen van het meer overkoepelende principe "netwerkmanagement". Ook het belang van het principe van "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" wordt bevestigd, vooral waar het gaat over de randvoorwaardenscheppende rol die (gestandaardiseerde) ICT speelt om netwerksamenwerking mogelijk te maken.

Uit het overzicht van relevante inzichten blijkt duidelijk een aantal voordelen van netwerkmanagement, zoals het maximale gebruik van kennis en informatie, de positieve bijdrage aan draagvlak vanwege brede participatie, het hoge democratische gehalte vanwege de inbreng van vele verschillende waardeoriëntaties en brede participatie en vergroting van het organiserende en probleemoplossende vermogen door maximaal gebruik van variëteit en redundantie.

Er zijn echter ook potentiële nadelen van netwerkmanagement. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico van institutionele verlamming (het algemeen belang kan uit beeld raken in verband met onderhandelen en compromissen), belemmering van innovatie vanwege gevestigde belangen, gebrek aan transparantie vanwege informele interactie en complexe consultatie en onvoldoende democratische legitimiteit wegens achterkamertjespolitiek. Los van dit nadeel moet het bestaan van beleidsnetwerken echter ook gewoon als feitelijk gegeven worden gezien. Met als logische gevolgtrekking dat het het beste is om te focussen op het zo goed mogelijk laten werken van het netwerk.

In de literatuur worden verschillende handelingsperspectieven geschetst hoe netwerkmanagement (inclusief ketenregie en burgerparticipatie) in de praktijk succesvol kan worden toegepast. Opvallend is dat deze handelingsperspectieven vrij abstract en globaal zijn. Tevens geldt dat de aandacht voor de veranderkundige voorwaarden voor succesvol netwerkmanagement in de literatuur over ketenregie vrij globaal is. Er is wel sprake van aanzetten tot veranderkunde (gemeenschappelijk herontwerpen, het werken met spelsimulaties in kader van bewustwording van onderlinge afhankelijkheid, ontwikkeling van gemeenschappelijk urgentiebesef, het hanteren van een combinatie van doorzettingsmacht en overreding, leren door te experimenteren en bouwen aan vertrouwen door "tests of collaboration"), maar de benadering is toch vooral instrumenteel. Een belangrijk inzicht is in dit verband dat het in netwerken niet alleen gaat om politieke (onderhandelings)processen, maar ook om processen van wederzijdse aanpassing van percepties gericht op het realiseren van congruentie en dat altijd sprake is van een combinatie van dwang en verleiding. In hoofdstuk 5 wordt hierop meer in detail ingegaan.

4.5 Conclusies van de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken

De besproken theoretische inzichten overziend kan als voorlopige conclusie worden gesteld dat sprake is van een meer theoretisch gefundeerde onderbouwing en verfijning van de principes van slimmer werken uit de praktijkvisie. Denk bijvoorbeeld aan de rol die "betekenisvol-

le prestatiemeting", "frontlijnsturing" en "professionalisme" kunnen vervullen bij de vormgeving van het "4 × R-principe".

Duidelijk is geworden dat de principes van slimmer werken te positioneren zijn binnen de besturingsparadigma's van de heruitgevonden overheid en publiek netwerkmanagement. Beide paradigma's hebben met elkaar gemeen dat ze een alternatief vormen voor de traditionele besturingsparadigma's van de bureaucratie en de pure marktwerking, in het bijzonder voor het oplossen van ongetemde problemen in een situatie waarin niemand de baas is en waarbij van condities voor marktwerking geen sprake is.

Een opbrengst van de theoretische reflectie is ook de "ontdekking" van een aantal andere principes van slimmer werken, te weten "netwerkmanagement", "modulair organiseren" en "professionalisme", waarbij de laatste twee principes onderdeel uitmaken van het overkoepelende principe van "netwerkmanagement".

Uit de theoretische reflectie blijkt ook kritiek op de heruitgevonden en netwerkende overheid die kan worden samengevat als risico's op nieuwe bureaucratie, perverse effecten van prestatiemeting, risico op institutionele verlamming en gebrek aan democratische legitimiteit. Tegelijkertijd biedt de theorie ook oplossingsrichtingen voor het ondervangen van deze risico's.

Uit de geraadpleegde literatuur blijkt dat sprake is van een onderbelichting dan wel weinig systematische aandacht voor de veranderkundige kant. Die veranderkundige kant staat centraal in hoofdstuk 5.

Een laatste opbrengst is ook het inzicht dat de stand van de theorievorming in zekere mate gekenschetst kan worden als partieel, niet altijd concreet, vaak a priori (meer gebaseerd op van tevoren ingenomen stellingen dan op empirische toetsing). Dit betekent natuurlijk ten eerste een relativering van de hiervoor getrokken conclusie dat de principes van slimmer werken nadere wetenschappelijke fundering vinden vanuit de behandelde theoretische inzichten. Ten tweede betekent dit dat er nog een wereld te winnen is met onderzoek dat meer vanuit praktische ervaringen vertrekt en op basis daarvan tot verdere theorieontwikkeling tracht te komen.

4.6 Concretisering van de onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek

Op basis van de theoretische reflectie kunnen de definitieve onderzoeksvragen met betrekking tot de principes van slimmer werken als volgt worden geformuleerd.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

- Leidt toepassing van het 4 × R-principe in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering? Hoe zorg je voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering daarbij?
- Leidt toepassing van netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer) in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt het herontwerpen van werkprocessen daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt meer samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

5 Theoretische reflectie op verleiding en doorzettingsmacht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk reflecteer ik op basis van een aantal wetenschappelijke inzichten uit de veranderkunde op de veranderstrategie zoals deze in hoofdstuk 3 is gepresenteerd als onderdeel van de praktijkvisie op de slimme gemeente. Deze reflectie leidt tot een voorlopige praktijktheorie en tot concrete onderzoeksvragen over het beantwoorden van het tweede deel van de vraagstelling: "Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en toch organisatiegrensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor het oplossen van ongetemde problemen. Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is." Het doel van deze reflectie is het zoeken naar eventuele witte vlekken en concurrerende veranderkundige principes en naar meer theoretische diepgang ter onderbouwing van de veranderstrategie van verleiding en doorzettingsmacht. Als die inzichten bestaan, dan vergroot dat de plausibiliteit van de praktijkvisie die daarmee meer het karakter krijgt van een voorlopige praktijktheorie.

Voor mij is het centrale vraagstuk in de veranderkunde "weerbarstigheid". Uit vele studies blijkt steeds weer dat de effectiviteit van de meerderheid van de veranderingsprojecten zeer gering is (Boonstra 2000, Vermaak 2009). De kernvraag is wat succesvol veranderen zo weerbarstig maakt en op welke wijze met deze weerbarstigheid moet worden omgegaan?

Uit de literatuurstudie[27] blijkt dat het wetenschappelijke debat over werkzame veranderkundige principes op een aantal niveaus wordt gevoerd, te weten het niveau van veranderparadigma's, het niveau van veranderstrategieën, het niveau van verdiepende theoretische inzichten en het niveau van succesfactoren. In het licht van de veranderkundige praktijkvisie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht onderscheid ik daarnaast twee hoofdthema's als het gaat om de vraag wat de oorzaak is van weerbarstigheid en wat mogelijk werkzame veranderkundige principes zijn, te weten macht en psychologie.

Machtsprocessen en psychologische processen zijn een gegeven in (netwerken van) organisaties. Bepaalde vormen van machtsprocessen en psychologische processen kunnen de oorzaak zijn van weerbarstigheid van ongetemde problemen. In de literatuur komen verschillende theorieën voor die meer het accent leggen op de machtsaspecten of op de psychologische aspecten van weerbarstigheid. Daaruit vloeien ook verschillende theorieën voort ten aanzien van de vraag hoe weerbarstigheid het beste veranderkundig kan worden aangepakt. Het handelingsperspectief van machtsgeoriënteerde theorieën is primair dat van de onderhandelingsstrategie, omdat macht in situaties van ongetemde problemen verspreid is. Het handelingsperspectief van de psychologisch georiënteerde theorieën is dat van interactief leren.

In beide benaderingen van omgaan met weerbarstigheid speelt het omgaan met complexiteit een belangrijke rol. De intrinsieke complexiteit van sociale interactieprocessen waarvan sprake is bij complexe maatschappelijke problemen wordt gezien als belangrijke oorzaak van weerbarstigheid. Ik kies er in dit hoofdstuk voor om de wetenschappelijke inzichten van het omgaan met complexiteit te bespreken bij het hoofdthema psychologie, omdat deze inzichten naar mijn mening wat betreft handelingsperspectieven vooral betekenis krijgen in het kader van de veranderkundige aanpak van interactief leren.

Dit leidt tot de volgende opbouw van dit hoofdstuk. In paragraaf 5.2. sta ik stil bij enkele paradigma's van veranderen. In paragraaf 5.3. ga ik in op verschillende veranderstrategieën. In paragraaf 5.4. behandel ik een aantal relevante verdiepende theoretische inzichten over de twee hoofdthema's "macht" en "psychologie". In paragraaf 5.5. sta ik stil bij de succesfactoren voor een effectieve veranderaanpak. In paragraaf 5.6. verbind ik de verschillende inzichten met elkaar om vervolgens van daaruit te reflecteren op de praktijkvisie van de "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht". In paragraaf 5.7. formuleer ik ten slotte op basis van deze reflectie concrete onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek.

5.2 Veranderparadigma's

Burell en Morgan (1979) onderscheiden vier veranderparadigma's gebaseerd op de assen "objectieve versus subjectieve benadering" en "streven naar orde door regulering versus streven naar radicale verandering door het toestaan van chaos". Voor deze studie is vooral de eerste as die betrekking heeft op verschillende assumpties over de sociale werkelijkheid van belang.

In de positivistische wetenschapsopvatting is de wereld objectief meetbaar en in wetmatigheden te duiden. Het *functionalistische* paradig-

ma is gebaseerd op dit positivistische wereldbeeld. De methodische aanpak vanuit dit paradigma richt zich op het efficiënt organiseren en het effectief plannen en reguleren van veranderingen. In de sociaal-constructionistische wetenschapsopvatting wordt de wereld gezien als subjectieve ervaring van mensen die alleen kan worden begrepen door te reflecteren op manieren waarop mensen hun wereld vormgeven, door te reflecteren op veranderingsprocessen, te experimenteren en door het uitwisselen van ervaringen en verhalen. Het *sociaal-interpretatieve* paradigma is gebaseerd op dit subjectieve wereldbeeld. Het vertrekpunt is een subjectieve en interpretatieve wetenschapsvisie met het uitgangspunt dat mensen in staat zijn hun werkelijkheid te veranderen. De werkelijkheid wordt gezien als sociaal geconstrueerd door mensen die met elkaar werken, leven en praten. In veranderingsprocessen worden werkelijkheidsbeelden uitgewisseld, interactiepatronen blootgelegd en krijgen veranderingen vorm in een dialoog van actoren. Voor de methode betekent dit het creëren van contexten en het ondersteunen van processen waarin actoren zelf vormgeven aan vernieuwingsprocessen (Gergen 1999). Kern is dat feedbackprocessen zichtbaar worden, dat er ruimte is voor processen van zelforganisatie, dat interactieprocessen tussen actoren op gang komen, dat meerdere stemmen klinken vanuit meervoudigheid en variëteit, dat betekenissen en vooronderstellingen zichtbaar worden, dat in dialoog een gedeelde betekenisgeving ontstaat en gezamenlijke handelingsperspectieven worden ontwikkeld en dat er processen op gang komen van handelen, reflecteren en leren (Boonstra en De Caluwé 2006).

5.3 Veranderstrategieën

5.3.1 Verschillende veranderstrategieën

Veranderstrategieën zijn gericht op het sturen van het veranderingsproces in een gewenste richting door bewuste handelingen. Een veranderingsstrategie is een algemene verzameling theoretische overwegingen en uitgangspunten die een leidraad vormt in het proces van planning, selectie en implementatie van specifieke stappen en interventies die noodzakelijk zijn om veranderingen en nieuwe organisatiepatronen tot stand te brengen. Het gaat om een globale benaderingswijze van het veranderingsproces waarin het bewuste handelen om veranderingen te bewerkstelligen vorm krijgt (Boonstra 2000).

In de literatuur komen vele verschillende indelingen van te onderscheiden veranderstrategieën voor. Zo maken Bennis, Benne en Chin (1979, 1985) een onderscheid tussen de machtsdwangstrategie, de rationeel empirische strategie en de normatief reëducatieve strategie.

Boonstra (2000) maakt een onderscheid tussen de machtsstrategie, de planmatige strategie, de onderhandelingsstrategie, de programmatische strategie en de interactieve strategie. De Caluwé en Vermaak (2006) onderscheiden vijf veranderstrategieën die zij ook een kleur meegeven, het *geeldrukdenken* dat is gebaseerd op opvattingen over organisaties waarbij belangen, conflicten en macht een belangrijke rol spelen, het *blauwdrukdenken* dat is gebaseerd op het rationeel ontwerpen en implementeren van veranderingen, het *rooddruk denken* dat is gebaseerd op het inzetten van de juiste Human Resource Management (HRM)-instrumenten om motivatie te verhogen, het *groendrukdenken* dat de nadruk legt op het creëren van leersituaties en het *witdrukdenken* dat is gebaseerd op de chaos- en complexiteitstheorie met als centrale begrip zelforganisatie.[28]

Als we de verschillende indelingen in veranderingsstrategieën naast elkaar leggen, dan is op veel onderdelen sprake van vergelijkbaarheid, zij het dat hier en daar wel andere accenten worden gelegd en indelingen op onderdelen ook van elkaar verschillen en soms meer of minder volledig zijn. Het is lastig om te beargumenteren welke indeling te verkiezen is boven de andere. Dat lijkt vooral een kwestie van smaak. Als ik de drie hiervoor genoemde indelingen combineer, dan kom ik tot het volgende onderscheid van verschillende veranderstrategieën:

– de machtsstrategie;
– de expertstrategie;
– de motivatiestrategie;
– de onderhandelingsstrategie;
– de leerstrategie;
– de complexiteitsstrategie.

In de *machtsstrategie* wordt een verandering vanuit een machtspositie doorgedrukt. In het machtsperspectief probeert het topmanagement de gewenste veranderingen af te dwingen door het gebruik van directe macht. Directe macht betreft het op bewuste en directe wijze afdwingen van gedrag door het hanteren van machtsmiddelen, van positieve en negatieve sancties. De hiërarchische positie geeft het management de mogelijkheid om het gedrag van anderen te bepalen. Veranderingen worden afgedwongen door middel van machtsdwangstrategieën (Bennis, Benne en, Chin 1979, 1985). Deze strategieën gaan ervan uit dat mensen van nature gericht zijn op eigenbelang. Managers die deze strategieën gebruiken, maken dikwijls gebruik van harde beïnvloedingstactieken. Weerstand wordt beschouwd als illegaal gedrag dat moet worden bestreden. Het machtsperspectief leidt tot een veranderingsproces dat wordt geïnitieerd, gestuurd en gecontroleerd door het topmanagement. In de besluitvorming staan economische en technische rationaliteiten centraal. De resultaten van het machtsperspectief

zijn, als het gaat om het oplossen van ingewikkelde vraagstukken, beperkt (Boonstra 2000). Als de organisatie in crisis verkeert of er weinig tijd is voor verandering, dan kan deze aanpak zinvol zijn, omdat de aanpak door mensen in de organisatie wordt gezien als functioneel om het voortbestaan van de organisatie veilig te stellen.

In de *expertstrategie* wordt een verandering ingezet door medewerkers te overtuigen van nut en noodzaak van die veranderingen op basis van rationele argumenten. Verondersteld wordt dat medewerkers rationeel denkende wezens zijn die zich laten leiden door rationele overwegingen, inzichten en eigenbelangen. De strategie is gericht op het rationeel rechtvaardigen en aanvaardbaar maken van veranderingen door redelijke argumenten en informatie. Onderzoek, feiten, verheldering en communicatie van ideeën zijn voorbeelden van wat Bennis, Benne en Chin (1979, 1985) een rationeel empirische strategie noemen. In deze strategie zullen volgens Boonstra (2000) adviseurs veelal gebruikmaken van empirische gegevens en theoretische begrippen en modellen. Een van de persoonlijke machtsbronnen is kennis over de bedrijfsprocessen en expertise van het realiseren van veranderingen in de organisatie. Kennis en informatie geven managers de mogelijkheid om anderen te beïnvloeden en te overtuigen van de juistheid van de voorgestelde plannen en de aanpak van het veranderproces. In het expertperspectief laat het management zich vaak bijstaan door deskundigen van stafafdelingen of adviesbureaus. De strategie is effectief als het gaat om voorspelbare en gestructureerde veranderingsprocessen met een bekend en weinig complex probleem en een duidelijke oplossingsrichting. Er is echter grote kans op problemen bij de implementatie als het gaat om complexe en ingrijpende veranderingen waarin structurele, culturele en politieke dimensies een rol spelen (Boonstra 2000). De Caluwé en Vermaak (2006) spreken in dit verband van de *blauwdrukbenadering* die is gebaseerd op het rationeel ontwerpen en implementeren van veranderingen. Bij *blauwdrukdenken* wordt verondersteld dat mensen of dingen zullen veranderen als er van tevoren een duidelijk gespecificeerd resultaat vastligt, als alle stappen minutieus gepland kunnen worden en wanneer zowel het resultaat als de weg ernaartoe goed beheerst kan worden.

In de *motivatiestrategie* wordt ervan uitgegaan dat mensen en organisaties veranderen als je de juiste HRM-instrumenten inzet en je deze op een goede manier gebruikt. De Caluwé en Vermaak (2006) spreken in dit verband over *rooddrukdenken*. Het *rooddrukdenken* vindt zijn grondslag in de klassieke Hawthorne-experimenten (Mayo 1933, Roethlisberger 1941). Bij "Human Resource Management" gaat het om de ontwikkeling van competenties en talenten, om het beste uit mensen halen, om het inspireren van de medewerkers en het bevorderen van het "wijgevoel" en de kwaliteit van de sociale relaties (Paauwe 1995,

Fruytier en Paauwe 1996, Schoemaker 1994). Afdwingen van de verandering is beperkt mogelijk. Voor *rooddrukdenken* is het ideaal het zoeken naar de juiste "fit" tussen mensen en instrumenten, tussen organisatiedoelen en individuele doelen en naar goede manieren om mensen te prikkelen. In de ideale organisatie communiceren mensen optimaal en respectvol en voelen de mensen saamhorigheid. De valkuil schuilt in het doorslaan van dit harmoniemodel in bijvoorbeeld gebrek aan harde uitkomsten. HRM-denkers vinden het nog wel eens moeilijk om de confrontatie aan te gaan en dan maken zachte heelmeesters stinkende wonden. Competentiemanagement kan als dwangbuis gaan fungeren en de nadruk op het sociale kan verstikkend werken.

Boonstra (2000) spreekt in dit verband van de programmatische of verleidingsstrategie als de veranderaanpak zich richt op participatie van de medewerkers ter bevordering van draagvlak voor verandering. In veranderingsprocessen vanuit het verleidingsperspectief wordt gestreefd naar actieve betrokkenheid, acceptatie van de veranderingen door betrokkenheid bij de ontwikkeling van nieuwe betekenissen. Het verleidingsperspectief leidt tot een veranderingsproces waarin de kennis, inzichten en ervaringen van medewerkers worden gemobiliseerd. Het veranderingsvermogen van de organisatie wordt vergroot doordat de organisatieleden gezamenlijk problemen analyseren en de veranderingen zelf vormgeven. Leidinggevenden spelen in het verleidingsperspectief een speciale rol, omdat zij, meer dan anderen in de organisatie, de gelegenheid hebben om betekenis te geven aan gebeurtenissen en zo bij te dragen aan de ontwikkeling van normen en waarden.

In de *onderhandelingsstrategie* ligt de nadruk op beïnvloedingsprocessen tussen groepen en organisaties. Organisaties worden gezien als netwerken waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn en een evenwicht proberen te handhaven tussen samenwerking en competitie (Mastenbroek 2005). Processen in organisaties worden beïnvloed door de wijze waarop de organisatie is gestructureerd en machtsbronnen zijn verdeeld. Weerstand wordt gezien als een resultaat van invloedsuitoefening door een groep of een persoon en als een poging om eigen belangen veilig te stellen en meer invloed te krijgen. In het onderhandelingsperspectief past een transactionele stijl van leiderschap. Deze stijl kan worden beschouwd als op economische ruiltheorie gebaseerd handelen met positieve en negatieve sancties om mensen te beïnvloeden. De stijl is machtsgeoriënteerd. In veranderingsprocessen wordt vooral gebruikgemaakt van onderhandelingsstrategieën (Zaltman en Duncan 1977). De onderhandelingen hebben tot doel om tegenstellingen, spanningen en meningsverschillen tussen partijen op te lossen en om overeenstemming te bereiken waarbij recht wordt gedaan aan de belangen van partijen. De participatie van meerdere groepen in het veranderingsproces kan ertoe leiden dat het probleem van meerdere kanten wordt

belicht en dat oplossingen beter worden afgewogen. Als partijen even machtig zijn, kan dit leiden tot langdurige besluitvormingsprocessen en een politieke arena. De onderhandelingsaanpak kan zinvol zijn bij complexe vraagstukken waarbij meerdere partijen betrokken zijn die invloed op het veranderingsproces kunnen uitoefenen. De Caluwé en Vermaak (2006) spreken in dit verband van het *geeldrukdenken*. *Geeldrukdenken* is gebaseerd op sociopolitieke opvattingen over organisaties waarbij belangen, conflicten en macht een belangrijke rol spelen (Morgan 1986, Hanson 1996, Pfeffer 1981).

In de *leerstrategie* veranderen mensen als ze in leersituaties gebracht worden en als effectieve wegen worden aangereikt om andere manieren van doen te leren. De Caluwé en Vermaak (2006) spreken in dit verband van de *groendrukbenadering*. Veranderen en leren zijn conceptueel sterk gekoppeld. Management van de verandering geschiedt door betekenisgeving en leren in de breedste zin van het woord. Medewerkers raken zo gaandeweg bevrijd van de eigen verborgen aannames en overtuigingen waarin ze gevangen zijn geraakt. Om te leren is veiligheid nodig en een open en kwetsbare opstelling. Een valkuil is dat in sommige situaties mensen of niet willen of niet kunnen leren, leidend tot een gebrek aan harde uitkomsten en een gebrek aan actie. Het streven naar een veilige omgeving om te leren kan verworden tot een plek waar mensen druk met zichzelf en weinig met hun werk bezig zijn en waar de begeleider niet geacht wordt ze daarmee te confronteren.

Boonstra (2000) spreekt in dit verband van de interactieve leerstrategie. In dit perspectief worden organisaties beschouwd als het product van het denken en handelen van haar leden (Weick 1969). Dit leidt tot een veranderingsproces waarin dialoog en communicatie centraal staan. Een gemeenschappelijke probleemervaring kan ontstaan door de perspectieven van alle betrokkenen op de toekomstige wenselijke situatie, de bestaande problemen en de mogelijke oplossingen bespreekbaar te maken. De benadering veronderstelt dat emancipatie, democratisering en ontwikkeling op gang worden gebracht door een open dialoog. Door het uitwisselen van werkelijkheidsbeelden, standpunten, argumenten en ideeën worden de opvattingen en de houdingen van participanten wederzijds beïnvloed en ontstaat er een gezamenlijk stelsel van waarden en normen die het gedrag richt. Er ontstaat begrip voor elkaars perspectieven en standpunten en er ontwikkelt zich een gezamenlijk beeld van de gewenste toekomst. Bennis, Benne en Chin (1979, 1985) spreken in dit verband van de normatief reëducatieve methode. Mensen zijn van nature op zoek naar zingeving en bereid om te leren en worden tot veranderingen aangezet via leerbenaderingen en via zelfgegeneerde verbeteringsvoorstellen. Deze strategie is erop gericht mensen bewust te maken van de relatie tussen waarden, normen

en gedrag, om vervolgens door training een verandering te bewerkstelligen in houding, attitudes, waarden, normen en gedrag.

In de *complexiteitsstrategie* gaat het om het omgaan met complexiteit en chaos. De Caluwé en Vermaak (2006) spreken in dit verband van de *witdrukbenadering*. Een centraal begrip is zelforganisatie. Stacey (1996) definieert het als het proces waarin men binnen een systeem met elkaar interacteert volgens de eigen gedragsregels, zonder dat er een overkoepelend beeld is dat duidelijk maakt wat men moet doen of hoe men het moet doen. Bij *witdrukdenken* is het dominante beeld dat alles als vanzelf in verandering is. Waar energie zit veranderen er dingen. Complexiteit wordt als verrijkend, niet als verstorend opgevat. Beinvloeden van dynamiek is een favoriete aanpak. Het gaat meer om verandering mogelijk maken, zoeken naar de kiemen van vernieuwing en creativiteit dan om te sturen of te richten. Zingeving is sturend. Het zelforganisatieproces omvat het ontstaan van nieuwe structuren en gedragswijzen door ontwikkelings-, leer- en evolutieprocessen. Het systeem hervindt zelf zijn optimale dynamische evenwicht (Bicker Caarten 1998). Een visie van gepland veranderen past slecht bij dit denken. De verandering is niet te beheersen, maar kan wel gefaciliteerd worden. De beïnvloedingsmogelijkheden zitten voornamelijk in het helpen oplossen van blokkades, ruimte geven aan positieve energie en ondernemerschap en aansluiten bij wat mensen willen. Er is sprake van een positieve houding ten opzichte van conflict en crisis als bron van energie en dynamiek. De valkuil van de complexiteitsstrategie is ideologiseren zonder het met kundigheid duiden van patronen. Dat kan leiden tot het medewerkers opzadelen met zelfsturing zonder helder inzicht in de chaos waardoor patronen niet goed herkend en geduid worden.

5.3.2 Naar twee hoofdthema's: macht en psychologie

Als ik de zes veranderstrategieën nader bezie, dan kan de vraag worden gesteld in hoeverre op overkoepelend niveau een tweedeling kan worden gemaakt tussen veranderstrategieën die meer zijn gebaseerd op machtsuitoefening en veranderstrategieën die meer zijn gebaseerd op psychologische vormen van wederzijdse beïnvloeding.

De machts-, expert-, motivatie- en onderhandelingsstrategie vallen in deze opvatting onder de paraplu van de machtsbenadering waarbij inzet van expertise, HRM-instrumenten en onderhandelingstactieken vormen van machtsuitoefening zijn in afnemende mate van eenzijdige machtsuitoefening. In het kader van deze studie lijkt vooral de onderhandelingsstrategie relevant, omdat bij de ongetemde problemen altijd sprake is van gespreide macht. Tegelijkertijd blijft in het kader van de praktijkvisie op de rol van doorzettingsmacht de vraag relevant in hoeverre meer eenzijdige vormen van machtsuitoefening niet ook nog

steeds relevant zijn voor de effectieve aanpak van ongetemde problemen. In relatie tot de twee veranderparadigma's kunnen de op macht gebaseerde veranderstrategieën gepositioneerd worden binnen het objectieve functionalistische veranderparadigma.

De leerstrategie en complexiteitsstrategie vallen onder de paraplu van de psychologische benadering. De complexiteitsstrategie voegt ten opzichte van de leerstrategie nieuwe handelingsperspectieven toe, maar het gaat in essentie ook in de complexiteitsstrategie om interactieve (leer)processen van collectieve betekenisgeving. Het handelingsperspectief dat voortvloeit uit de psychologische benadering wordt dan ook wel samengevat onder de noemer van "interactief leren" (Boonstra 2000) In relatie tot de twee veranderparadigma's kunnen de leer- en complexiteitsstrategieën geplaatst worden binnen het subjectieve sociaal-interpretatieve veranderparadigma.

Begripsmatig ligt een Babylonische spraakverwarring overigens al snel op de loer. In alle veranderstrategieën is immers sprake van invloedsuitoefening, zij het dat invloedsuitoefening op fundamenteel andere wijze wordt aangewend (Boonstra 2000). In de machtsstrategie gaat het om bewuste en directe machtsuitoefening waarbij de positiemacht een belangrijke pijler is. In de expertstrategie is de machtsuitoefening minder direct en spelen vooral de persoonlijke machtsbronnen van degene die invloed uitoefent een rol. De onderhandelingsstrategie kenmerkt zich door bewuste invloedsuitoefening waarbij positiemacht en persoonlijke machtsbronnen beide een rol spelen in een situatie waarin macht verspreid is waardoor eenzijdige machtsuitoefening niet goed mogelijk is. In de motivatiestrategie is de machtsuitoefening diffuus, indirect en voor een deel zelfs onbewust. Door een ruime definitie van machtsuitoefening is in feite bij elke vorm van invloedsuitoefening sprake van het inzetten van macht. En daarmee is in alle veranderstrategieën sprake van machtsuitoefening, maar wordt tegelijkertijd het onderscheidende vermogen van het begrip "machtsuitoefening" gering. De vraag is of er niet ook veranderprocessen zijn waarbij machtsuitoefening veel minder dominant aanwezig is en waar dus sprake is van niet op macht gebaseerde invloedstactieken. De vraag is ook of een open dialoog en het in gang zetten van leerprocessen geduid moeten worden als machtsuitoefening, omdat hier sprake is van beïnvloedingsprocessen waar het management er bewust voor kiest niet of minder gebruik te maken van haar positiemacht en persoonlijke machtsbronnen.

In de tweedeling van macht en psychologie is in beide gevallen sprake van vormen van gedragsbeïnvloeding. In het ene geval via macht, in het andere geval via de psychologie van sociale (leer)processen en collectieve betekenisgeving. De relevantie van deze discussie over de eventuele toegevoegde waarde van een tweedeling in het kader van dit onderzoek is gelegen in het feit dat de praktijkvisie zelf spreekt van verlei-

ding en doorzettingsmacht. Verleiding zoals in de praktijkvisie bedoeld gaat over het bewegen van mensen om vrijwillig bepaald gedrag te vertonen en over het gebruikmaken van de aanwezige positieve energie onder de medewerkers en is daarmee in essentie een psychologische benadering. Doorzettingsmacht zoals in de praktijkvisie bedoeld is een op inzetten van macht gebaseerde benadering.

5.4 Relevante theoretische inzichten in veranderkunde

5.4.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik in op een aantal verdiepende inzichten uit de veranderkunde. De bespreking van deze inzichten vindt plaats op basis van de twee hoofdthema's macht en psychologie. Per hoofdthema wordt aandacht besteed aan basisinzichten, blokkades voor veranderen en concrete handelingsperspectieven. Ik sluit af met een reflectie op de verschillende theoretische inzichten met bijzondere aandacht voor een aantal theoretische debatten.

5.4.2 Macht

Basisinzichten over machtsuitoefening
In hoofdstuk 4 is al aandacht besteed aan theoretische inzichten over machtsuitoefening. Ook in de veranderkunde is er aandacht voor de rol die machtsprocessen spelen in veranderingsprocessen. Het gaat dan om het kennisgebied dat betrekking heeft op theorieën over *sociopolitieke mechanismen* (Boonstra en De Caluwé 2006). De actietheorie (Parsons 1978, 1997) stelt dat mensen eigen belangen en doelen hebben en dat individuen die nastreven. Om die belangen en doelen te bereiken zullen ze coalities sluiten en aan machtsvorming doen (Hanson 1996, Cummings en Worley 1993, Allison 1971, Lukes 1974).

Organisaties worden door mij gezien als netwerken van groepen en individuen die op allerlei manieren met elkaar interacteren, via instrumentele, machts- en sociaal-emotionele processen. Mastenbroek (2005) ziet het machts- en afhankelijkheidsaspect als het meest centrale aspect. Macht en afhankelijkheid zijn een twee-eenheid. Macht uitoefenen is het bepalen van het gedrag van de één door de ander. Macht is een relatiekenmerk. Afhankelijkheid is het omgekeerde van macht. Elk type relatie wordt gezien als een betrekking waar binnen tegelijk coöperatieve en competitieve impulsen aanwezig zijn. Telkens is er een spanning tussen het streven naar een zekere autonomie versus het gegeven van onderlinge afhankelijkheid.

Hoe afhankelijker partijen van elkaar zijn, hoe meer macht ze over elkaar uitoefenen. Machts- en afhankelijkheidsrelaties hebben niet alleen te maken met een hogere hiërarchische positie of een surplus aan dwang en lokmiddelen. Ze kunnen ook worden bepaald door een grotere deskundigheid, een centralere positie in het netwerk of moreel overwicht. Behoud en versterking van de eigen strategische positie vormen de ratio van veel gedrag, gedrag dat niet per se hoeft te ontaarden in manifeste conflicten. Soms is sprake van competitie, maar vaak ook van samenwerking vanwege de onderlinge afhankelijkheid (Mastenbroek 2005).

Blokkades voor verandering vanuit het machtsperspectief

Vanuit de veranderkundige theorieën die de nadruk leggen op de rol die machtsprocessen spelen wordt als belangrijkste blokkade voor complexe veranderingen gezien het feit dat in situaties waar macht in meer of mindere mate verspreid is, veranderingen niet tot stand komen wegens stroperige zo niet verlammende machtsstrijd. Weerstand tegen verandering vloeit voort uit het feit dat actoren om allerlei redenen belang hebben om de status quo te handhaven. Actoren vertonen weerstand tegen verandering, omdat men er slechter van wordt, omdat het kan leiden tot veranderende machtsverhoudingen, omdat nieuwe dingen leren inspanning vergt, vanwege gehechtheid aan bestaande praktijken en angst voor het onbekende en omdat regels, hiërarchie en specialisatie houvast bieden maar verandering verhinderen (Kelman 2005).

Weerstand tegen veranderingen komt dus veel voor en is onlosmakelijk verbonden met verandering. Als met die weerstand verkeerd wordt omgegaan, dan heeft dat een blokkerende werking op het met succes realiseren van veranderingen. De Bruijn e.a. (2004) geven bijvoorbeeld als verklaring voor het mislukken van veel veranderprocessen het gebruik van rationeel, top-downprojectmanagement in situaties die zich daar niet voor lenen, situaties waarin sprake is van ongestructureerde problemen. Wie ondanks het ongestructureerde karakter van problemen toch kiest voor een inhoudelijke top-downstrategie, zal alleen maar conflicten veroorzaken. Hiërarchische sturing is contraproductief. De bestuurder lijkt daadkrachtig, maar creëert slechts weerstand.

In situaties waarin macht verspreid is en een machtscentrum dat knopen kan doorhakken ontbreekt, is sprake van een risico op geleidelijke verscherpende competitie uitmondend in verlammende machtstrijd (Mastenbroek 2005). Tussen partijen komt stereotypering in termen van superieur versus inferieur op gang, contacten worden geleidelijk aan beperkt tot formele contacten, gemeenschappelijke punten worden gebagatelliseerd en verschillen worden uitvergroot. De situatie gaat steeds meer lijken op een “win-lose struggle” waarin partijen stre-

ven naar onderwerping van de ander. Er is sprake van een vicieuze cirkel waarbij beide partijen grote schade lijden. Tevens is vaak sprake van een dynamiek waarin het topmanagement via allerlei dwang- en lokmiddelen greep probeert te krijgen op de ondergeschikten die op hun beurt, om hun autonomie te handhaven of te vergroten, allerlei vormen van weerstandsgedrag gaan vertonen zoals informatie achterhouden, afspraken vaag houden, afbakenen van het eigen territorium, lijdelijk verzet, solidair zijn met collega's, zich onmisbaar maken, zich onttrekken aan controle en zaken eindeloos slepend houden (Mastenbroek 2005).

Hiërarchische sturing en controle zijn een zeer kostbare zaak en gebrek aan draagvlak op de werkvloer een machtige blokkade voor verandering. Hoog wil beheersing, laag wil autonomie. Hoog signaleert weerstand tegen verandering, laag vindt dat ze gemanipuleerd wordt. Toenemende arrogantie vanuit het topmanagement en apathie of agressie vanuit de werkvloer en langdurige impasses of escalatie naar openlijke of verborgen vijandelijkheden zijn het gevolg. De essentie van de vaak optredende negatieve dynamiek is dat partijen zo onhandig manoeuvreren dat ze in conflicten en prestigeslagen verwikkeld raken die hen allebei ernstig verzwakken. Dergelijke processen verlopen vaak spontaan en onbedoeld. Achteraf zien de betrokkenen zich tot hun schrik gevangen in een spiraal van elkaar versterkende vijandelijkheden (Mastenbroek 2005).

Handelingsperspectieven met betrekking tot machtsprocessen

Het is vanuit het gezichtspunt van de op machtsprocessen gebaseerde veranderkundige theorieën belangrijk voor veranderaars om de situatie te diagnosticeren. Dan gaat het in essentie om het in kaart brengen van relevante actoren, hun belangen en hun formele en informele machtsbronnen. Na de diagnose volgt uiteraard de actie. Het handelingsperspectief bestaat in essentie uit *onderhandelingsstrategieën* met als gemeenschappelijk fundament het expliciteren van de mate waarin men afhankelijk is van elkaar, inclusief de belemmeringen die men over en weer ervaart om effectief te kunnen functioneren, het erkennen van elkaars belangen als legitieme belangen, het accepteren van onderhandelings- en machtsstrategieën als onvermijdelijkheid en een zoektocht naar "win-winoplossingen" (Mastenbroek 2005).

In situaties waarin machtsverschillen niet meer doorslaggevend zijn en waarin partijen verschillende belangen hebben, maar tegelijk van elkaar afhankelijk zijn, is sprake van een "paradox van de samenwerking". Een zekere strijd is nodig om samenwerken mogelijk te maken. Alleen maar samenwerken kan juist een bittere, nauwelijks meer te reguleren strijd oproepen. Strijd en samenwerking zijn complementair. Het gaat om een dynamisch evenwicht tussen vechten en samenwer-

ken en niet om een keuze voor de een of de ander (Mastenbroek 2005).

Bij onderhandelen gaat het om een samenstel van activiteiten. Enerzijds gaat het om zaken als eigen belangen realiseren door wisselgeld creëren, voorstellen ultimatief inkleden, gunstig feitenmateriaal presenteren, expertise inzetten, overtuigingskracht gebruiken, status inzetten en steun van anderen verwerven. Anderzijds gaat het om zaken als een gunstig klimaat creëren door persoon en gedrag te scheiden en onnodige spanning te vermijden, flexibiliteit bereiken door het exploreren van de integratieve ruimte door achterliggende belangen en uitgangspunten op tafel te laten komen en te zoeken naar gemeenschappelijke criteria (win/win oplossingen en package deals) en door geen onaantastbare posities in te nemen. Eindeloze argumentaties kunnen worden voorkomen door te focussen op concrete voorstellen, het introduceren van een derde partij als bemiddelaar en door alle partijen in de gelegenheid te stellen hun belangen en ideeën te presenteren als medebepalende factor voor een oplossing. (Mastenbroek 2005).

Inzicht in de spontane dynamiek van disfunctionele machtsprocessen en een ruim arsenaal aan gedragsalternatieven kunnen helpen bij het voorkomen van niet gewilde gedragstendenties in de richting van destructieve conflicten (Mastenbroek 2005). Zo kan het inbrengen van "bovenliggende doelen", zaken die een gemeenschappelijk nut afwerpen en die alleen met behulp van de andere partij verricht kunnen worden, het gedrag van twistende partijen veranderen in de richting van constructief overleg en zelfs een zekere integratie van partijen. Door het drastisch vergroten en manifest maken van de onderlinge afhankelijkheid wordt er iets essentieels aan de situatie veranderd. Hoe groter immers de onderlinge afhankelijkheid, hoe minder men zich felle conflicten kan veroorloven. Hoe sterker de wederzijdse afhankelijkheid wordt ervaren, hoe groter de kans op samenwerkingsgedrag. Spanningen, meningsverschillen en conflicten in netwerken moeten voor lief worden genomen. De kunst is om polarisatie te voorkomen en het ingebakken conflict in de hand te houden. Daarvoor kunnen paradoxaal genoeg acute spanningen en meningsverschillen heel goed gebruikt worden. Belangrijk is het bewaren van een zeker evenwicht tussen de partijen, de rol van een actief machtscentrum dat conflicten reguleert, duidelijkheid over taakverdeling en onderlinge afstemming en spreiding van onvermijdelijke wrijvingen (spreiding over de tijd, wisselende kwesties, wisselende partijen, grote kwesties uiteenleggen in meerdere kleine, principiële vertalen in concrete, wat allemaal in het verleden is misgegaan reduceren tot wat nu nog wel mogelijk is) (Mastenbroek 2005).

Belangrijk is de vaststelling van Mastenbroek (2005) dat openheid en vertrouwen, het algemeen belang en de doelen van de organisatie

ons niet altijd verder helpen. Soms valt dat onder de retoriek die in organisaties al genoeg gebruikt wordt om de werkelijkheid van politiek geharrewar toe te dekken. "Wat dat betreft moeten we in ieder geval minder snel moraliseren en er voor uitkijken dat we mensen die het al moeilijk genoeg hebben om overeind te blijven, niet een gedeelte van hun weerbaarheid uit handen slaan en het niet nog moeilijker maken met open communiceren, problemen goed uitpraten, eerlijke feedback en dergelijke" (Mastenbroek 2005, blz. 133).

De Bruijn e.a. (2004) werken de onderhandelingsstrategie uit in wat zij *procesmanagement* noemen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige aspecten van veranderingen. Inhoudelijke aspecten betreffen de vraag welke veranderingen gewenst zijn. Procesmatige aspecten betreffen de manier waarop deze veranderingen kunnen worden onderkend en doorgevoerd. Procesmanagement wordt als veranderaanpak neergezet in het bijzonder voor situaties waarin sprake is van een netwerk van afhankelijkheden, het ontbreken van een eenduidige inhoudelijke oplossing, verschil van mening tussen de betrokken partijen over de probleemdefinitie, doelen en planningen, het niet beschikbaar zijn van objectiverende informatie en van consensus over de normen die bij probleemoplossing gehanteerd moeten worden, problemen die zijn vervlochten met andere problemen en niet geïsoleerd kunnen worden opgelost en problemen die dynamisch zijn en in de loop van de tijd veranderen. Dit noodzaakt tot een proces van interactie tussen partijen waarbij onderhandeld en overlegd moet worden over het bepalen van problemen en oplossingen.

Met procesmanagement accepteert de initiatiefnemer dat verschillende partijen de werkelijkheid anders definiëren en hiervoor ook goede argumenten kunnen hebben. Een oplossing zal nooit objectiveerbaar zijn, maar kan wel gezaghebbend zijn. Ze wordt dan door de betrokken partijen geaccepteerd. Probleemdefinities en oplossingen kunnen gezaghebbend zijn, omdat ze gebaseerd zijn op "negotiated knowledge": kennis die is ontstaan in een proces waarin de betrokken partijen de eigen informatie en waarden hebben ingebracht. Het gaat bij procesmanagement om overleg en onderhandelen, waarbij elk belang als in beginsel legitiem perspectief op de werkelijkheid wordt gezien (Fisher en Ury 1991). Procesmanagement gaat over het managen van concurrerende waarden (Quinn 1998). Er moet recht worden gedaan aan tegengestelde waarden. Procesmanagement leidt tot draagvlak, reductie van inhoudelijke onzekerheid door aanwezigheid van meer perspectieven, verrijking van probleemdefinities en oplossingen, incorporatie van dynamiek, transparantie van besluitvorming en depolitisering van de besluitvorming door in eerste instantie vooral op proces te sturen.

Het concrete handelingsperspectief van procesmanagement bestaat uit twee elementen te weten procesontwerp en de rol van onderhandelingsstrategieën. Kernelementen van procesontwerp zijn:
- openheid: alle relevante partijen worden betrokken, transparantie van het proces;
- bescherming van kernwaarden: centrale belangen van partijen worden beschermd, commitment aan het proces, niet aan het resultaat, commitment aan eindresultaat kan door partijen worden uitgesteld, het proces kent exit regels zodat partijen elk moment kunnen uitstappen in het belang van creëren van veiligheid;
- voortgangsbevordering en bewaking: het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag;
- "command en control" als aanjager van het proces: als stok achter de deur voor geval partijen er niet uitkomen waarbij de procesaanpak wel nodig is om partijen deze "command en control" te laten accepteren;
- inhoudelijke kwaliteit: inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt, rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten, het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Voorbeelden van onderhandelingsstrategieën zijn bijvoorbeeld:
- onderwerpen en belangen verwerken tot dilemma's en dilemma's delen dan wel het opheffen van het dilemma door synthese op een hoger niveau;
- opties naast elkaar ontwikkelen of werken met de mottenballen variant (achter de hand houden van andere optie);
- werken met pilots en een groeimodel waarbij niet wordt gestreefd naar een perfect procesontwerp maar gaandeweg wordt bijgestuurd;
- angel uit conflict halen door achterliggende vraag aan te pakken, te werken met verzachtende of compenserende maatregelen en door het koppelen van kwesties ("package deals");
- procesmanagement beschouwen als een leerproces dat door de partijen gezamenlijk wordt doorlopen; achter een voorkant van nonbesluitvorming door uitstel van commitment zit een achterkant van leerprocessen/opbouw van een gemeenschappelijk referentiekader dat de voedingsbodem kan zijn voor snelle besluitvorming later in het proces;
- winst pas laat uitbetalen (ter voorkoming van de prikkel om na winst uit te stappen);
- interventie door een derde partij.

Reflectie op onderhandelen en procesmanagement

De besproken theoretische inzichten vormen voorbeelden van veranderkundige theorieën die de nadruk leggen op de rol die machtsprocessen spelen bij veranderingen. Ze vormen primair een nadere uitwerking en concretisering in handelingsperspectieven van de eerder onderscheiden onderhandelingsstrategie, waarbij overigens nadrukkelijk ruimte blijft voor de inzet van meer eenzijdige machtsstrategieën die ook als legitiem worden beschouwd en als noodzakelijke aanjager van het proces om tot overeenstemming te komen. Het zijn theorieën die de nadruk leggen op objectieve belangen(tegenstellingen) die hanteerbaar moeten worden gemaakt met behulp van objectieve onderhandelingsstrategieën.

Procesmanagement legt veel nadruk op het belang van een goede proceskwaliteit van de sociale interactie. Procesmanagement gaat vooral uit van belangen als legitieme objectieve gegevenheden in plaats van psychologische fixaties. Er is sprake van een pleidooi dat naast de procesbenadering ook "command en control" nodig is. Niet om inhoudelijke verandering af te dwingen, maar om een veranderingsproces af te dwingen, aan te jagen en tot een resultaat te laten komen. De meer eenzijdige machts- en expertstrategieën worden daarmee dus niet volledig ter zijde geschoven, maar krijgen een ondersteunende rol bij wat in essentie een onderhandelingsstrategie moet zijn om effectief te zijn. Er wordt belang gehecht aan een regulerend machtscentrum ter voorkoming van stroperige en verlammende onderhandelingsprocessen.

Het verschil met de meer eenzijdige machts- en expertstrategieën is vooral gelegen in de erkenning dat er meerdere legitieme (eigen)belangen bestaan en de relativering van zoiets als een objectief hoger algemeen belang. Die botsende belangen zijn een gegeven dat erkend moet worden in plaats van via "command en control" weggedrukt en overruled. Botsende domeinbelangen moeten niet worden bestreden, maar in onderlinge samenhang hanteerbaar gemaakt. Conflicten worden niet per definitie als iets negatiefs gezien. Conflicten kunnen een positieve rol spelen bij het hanteerbaar maken van belangentegenstellingen.

Wat verder opvalt aan de theorieën over onderhandelen en procesmanagement is dat ondanks de dominantie van machtsstrategieën ook elementen uit de leer- complexiteitsstrategie een rol spelen. Er wordt nadrukkelijk gesproken over het belang van opleidingen en leerprocessen. Conflict wordt positief gewaardeerd. Ook het gebruikmaken van meerdere perspectieven (concurrerende waarden) wordt positief gewaardeerd. De zoektocht naar de integratieve ruimte en het realiseren van "negotiated knowlegde" vertoont overeenkomsten met collectieve leerprocessen van betekenisgeving en concepten als "congruentie" en "tijdelijk werkbare overeenstemming" die nadrukkelijk verbonden zijn aan interactief leren en in de volgende paragraaf uitgebreid aan de orde

komen. Hetzelfde geldt voor het belang dat wordt gehecht aan bewustwording van disfunctionele machtsprocessen en vicieuze cirkels en het op basis van die bewustwording op een positieve wijze beïnvloeden van aanwezige positieve krachten en dynamiek.

Een interessant verschil van mening tussen Mastenbroek (2005) en De Bruijn e.a. (2004) is de waardering van het belang van openheid en vertrouwen, voorwaarden die ook in de leertheorie een belangrijke rol spelen zoals in de volgende paragraaf zal blijken. In de benadering van procesmanagement zijn dit cruciale randvoorwaarden voor succes. Mastenbroek vraagt zich nadrukkelijk af of het zo stevig benadrukken van openheid en vertrouwen wel realistisch is en succesvol onderhandelen niet ook soms kan compliceren. Hij pleit ervoor om gewoon als gegeven te erkennen dat nu eenmaal niet altijd sprake kan en moet zijn van openheid en vertrouwen om succesvol te kunnen veranderen.

Interessant is ook dat de aanhangers van de onderhandelingstheorieën weliswaar conflict, verschil en diversiteit positief waarderen, maar tegelijkertijd stellen dat na een fase van diversificatie en inhoudelijke variëteit wel een fase van convergentie/integratie en selectie moet volgen om uiteindelijk complexe veranderingen te bewerkstelligen. Gedoeld wordt dan onder meer op de noodzaak overkoepelende doelen te formuleren, te focussen op resultaten en het belang van inspirerende inhoud. De Bruijn e.a. (2004) maken daarbij de keuze voor een en-enbenadering, waarbij een inspirerende inhoud belangrijk wordt in de convergentiefase. Inhoudsloos procesmanagement inspireert niet, roept geen tegenspraak op en kan dus niet tot verrijking leiden. Alleen focus op inhoud zou neerkomen op een machtsstrategie en dat zou niet effectief zijn. Maar alleen focus op proces zou tot een ongericht, vruchteloos vrijblijvend en daarmee niet effectief veranderproces leiden van verlamming, slappe compromissen, impasses en stroperige besluitvorming.

Een interessant onderscheid dat in de volgende paragraaf uitgebreid terug zal komen is het onderscheid dat De Bruijn e.a. (2004) maken tussen een voorkant waarin vooral sprake lijkt van – niet altijd functionele – machtsprocessen en een achterkant waarin sprake is van leerprocessen leidend tot de opbouw van een gemeenschappelijk referentiekader.

5.4.3 Psychologie

Basisinzichten over psychologie

Ten aanzien van het hoofdthema psychologie zijn in het verband van dit onderzoek twee kennisgebieden relevant, te weten die van de leertheorieën en die van het omgaan met complexiteit. Een rode draad die ten grondslag ligt aan veel leertheorieën en complexiteitstheorieën is

de rol die *betekenisgeving* speelt in sociale interactieprocessen. Het gaat om de zienswijze dat mensen hun eigen realiteit construeren op basis van wat ze ervaren. De vooronderstelling is dat door het uitwisselen van werkelijkheidsbeelden, standpunten, argumenten en ideeën de opvattingen en de houdingen van participanten elkaar wederzijds beïnvloeden en er een gezamenlijk stelsel van waarden en normen ontstaat. De context is in interactie voortgebracht en als het ware gestold tot een referentiekader van waaruit de werkelijkheid wordt begrepen. Samengevat gaat het om een proces van wederzijds begrijpen waarin pluriformiteit, meerstemmigheid en doorgaande interacties mensen in staat stellen nieuwe betekenissen te geven aan hun handelen en denken, aan de complexiteit van het organiseren en aan de vraagstukken die daarmee verbonden zijn (Weick 1995, Termeer 1992).

In *leertheorieën* gaat het vooral om ervaringsleren en contextueel leren in interactie met anderen (Schmid 2006, Swieringa en Wierdsma 1990). Kolb (1984) spreekt van "learning by doing". Het onderliggende idee is dat leren plaatsvindt in een cyclisch proces waarbij concrete ervaringen gevolgd worden door reflectie. Op basis van die reflectie worden nieuwe concepten ontwikkeld waarmee vervolgens weer geëxperimenteerd wordt, wat weer tot nieuwe ervaringen leidt, enzovoort. Leren is te begrijpen als een voortdurend streven naar beter begrip en handelen door middel van het opsporen en corrigeren van onvolkomenheden. Bij eerste orde leren gaat het om het verbeteren van acties gebaseerd op al verworven kennis en ervaring. Tweede orde leren heeft betrekking op reflecteren tijdens het handelen via een interactief proces van vragen stellen, uittesten, reflecteren en aanpassen tijdens het handelen. Tweede orde leren is van toepassing op het moment dat er verrassingen ontstaan tijdens routineacties, wanneer problemen niet direct helder zijn en bekende oplossingen niet langer helpen. Bij derde orde leren gaat het om reflectie op reflectie in actie (Argyris en Schön 1978, Schön 1983). Het gaat om het reflecteren op onze manier van denken, doen en leren en de onderliggende veronderstellingen waar ze op gebaseerd zijn: de manier waarop wij gebeurtenissen observeren en interpreteren. Het leidt tot fundamentele vernieuwing. Het gaat om het herkennen en opnieuw doordenken van eigen assumpties en handelingspatronen. Boonstra (2000) spreekt in dit verband van lerend vernieuwen. Door middel van reflectie kan een subject zich bewust worden van zijn eigen subjectiviteit en kan het verandering aanbrengen in beelden die het van zichzelf of de wereld hanteert (Van der Knaap 1997). Bij leerprocessen is niet sprake van een klassiek onderhandelingsproces. Belangen zijn niet gegeven, maar kunnen in leerprocessen worden bijgesteld.

Leerprocessen kunnen leiden tot *congruentie of tijdelijke werkbare overeenstemming* (Wierdsma 1999, 2001, Grin 2006, Grin en Van Staveren

2007, Termeer 1992, 2006, 2007). De actor construeert een samenhang tussen noties in vier verschillende lagen die tezamen de handelingstheorie van de actor vormen. Het gaat om oordelen over oplossingen, probleemdefinities, empirische en normatieve achtergrondtheorieën en uiteindelijke voorkeuren over identiteiten en verhoudingen. In leerprocessen kan een en ander via waarom-vragen worden blootgelegd. Dit leidt niet tot compromissen of consensus, maar tot congruentie of handelingsgerichte overeenstemming. Congruentie verschilt van waardeconsensus, omdat wordt onderkend dat de overeenstemming is gebaseerd op het feit dat een actor primair instemt met het eigen deel op grond van eigen overwegingen, passend bij de eigen handelingscontext. Congruentie gaat niet uit van gedeelde waarden of een of ander compromis. Congruentie gaat om het accepteren en de bewustwording van wederzijdse afhankelijkheid en het managen van percepties. "Attempts to ensure that all actors have the same perceptions are unnecessary, undesirable, and doomed to failure. They are unnecessary because actors can cooperate without shared perceptions or consensus on common goals. They are undesirable because they lead to suppression of legitimate aspirations. Such efforts prevent a variety of actors from accomplishing their objectives, which in turn discourage them from investing their recources in joint actions. This is exactly why they are doomed to failure. In order to achieve consensus, at least some of the actors need to adapt their basic beliefs and values. This will serve to evoke conflict and block further interactions. For this reason, attempts to manage perceptions in networks are not aimed at the creation of an overall consensus, but at a minimum of agreement which allows for joint action" (Termeer en Koppenjan in Kickert e.a. 1994, blz. 86-87).

Congruentie of tijdelijke werkbare overeenstemming is geen statisch gegeven, maar moet strategisch tot stand worden gebracht in een handelingsgericht leerproces onder de juist condities. Een methodologie die past in deze aanpak is de aanpak van *vierde generatie evaluatie* van Guba en Lincoln (1989). Evaluatie en beleidsontwikkeling zijn niet langer twee gescheiden trajecten, maar komen samen in één participatief project dat niet alleen kennis maar ook beleidsaanbevelingen oplevert. Doel van de interactie is om in verschillende hermeneutische cycli de perspectieven van alle betrokkenen te verhelderen en conflicten op te lossen gericht op beleid dat door alle betrokkenen als adequaat wordt beschouwd.

Een andere interessante benadering in dit verband is die van de door Van der Knaap (1997) bepleitte *constructieve beleidsgerichte dialoog*. Het robuust toepassen van traditionele beleidsevaluatie kan een belangrijke rol spelen in het bevorderen van de kwaliteit van beleidsprocessen gezien als processen van betekenisgeving. Het stringent toepassen van traditionele beleidsevaluatie dwingt alle betrokken actoren tot het maxi-

maal transparant maken van onderliggende veronderstellingen en daarmee tot verhoging van de kwaliteit van de onderbouwing van botsende werkelijkheidspercepties. Doordat werkelijkheidspercepties (beleidstheorieën) beter worden onderbouwd, wordt de kwaliteit van de dialoog hoger en dat leidt weer tot "intelligenter beleid". Hoe beter de verschillende botsende beleidstheorieën zijn onderbouwd door traditionele beleidsevaluatie, hoe hoogwaardiger de uitkomsten van de daarmee gepaard gaande processen van betekenisgeving of beleidsgericht leren.

Van der Knaap (1997) erkent dat machtsprocessen een "zuiver" leerproces veelal fors verstoren, maar dat wil volgens hem niet zeggen dat leren totaal niet plaatsvindt. Het lijkt erop dat er op de "bühne" niet veel geleerd wordt (want vooral een schouwspel en het domein van machtsspelletjes, rituele dansen en doen alsof), maar in de kleedkamers wordt wel degelijk geleerd. Intelligentie van beleid en politieke besluitvorming gaan niet altijd samen. De "frontstage" wordt gedomineerd door machtsprocessen die vaak leiden tot dom beleid in verband met het beschermen van de eigen belangen. Cognitieve, communicatieve en institutionele factoren leiden ertoe dat adviezen en rapporten vaak niet meer zijn dan rituele stollingen van plichtmatig gevoerde debatten. Maar "backstage" vindt er wel degelijk *onderhuids leren* plaats. De defensieve attitude van een beleidsmaker tijdens een geïnstitutionaliseerde dialoog (in reactie op beleidsevaluatie en beleidsadvisering) doet weliswaar pathologisch aan, maar verhindert niet dat er elementen uit de kritiek en adviezen worden benut wanneer beleid wordt herzien. Leren vergt luwte. De mogelijkheid om van beleidsevaluatie en beleidsadvisering te leren hangt onder meer af van de mate waarin een beleidsmaker zich zonder bedreigd te voelen lering kan trekken uit een beleidsgerichte dialoog (Van der Knaap 1997).

Een ander belangrijk theoretisch inzicht vanuit de leertheorieën is dat *verschil als kans voor verandering of innovatie* wordt gezien. Verschillende theoretici onder wie Weick (1995) en Van Dongen e.a. (1996) hebben theorieën ontwikkeld waarin verschil een centraal uitgangspunt is voor ontwikkeling en verandering. Weick (1995) onderkent de behoefte van mensen aan gemeenschappelijkheid als voorwaarde voor samenwerken. Mensen zoeken die gemeenschappelijkheid doorgaans in de inhoud van feiten. Dat leidt tot twist en stagnatie. Wanneer men gemeenschappelijkheid niet in de inhoud van feiten en argumenten zoekt maar in het proces, dan ontstaat er een mogelijkheid om de behoefte aan gemeenschappelijkheid een plek te geven en tegelijkertijd verschil te behouden. Het proces is een ander niveau van handelen dan het individuele niveau van argumenten en feiten. Het is het niveau van interactie. Samenwerken wordt dan een gemeenschappelijk proces om met verschillen om te gaan (Van Dongen e.a. 1996). Door samen te onderzoeken wat het conflict is ontstaat een vorm van gemeenschap-

pelijkheid of sociale integratie. Door het proces van sociale integratie worden de inhoud van feiten (cognitief) en de waarden (moreel) opnieuw onderzocht en bekeken. Ze worden gedeconstrueerd en gereconstrueerd. Dit is een proces van betekenis maken ("sensemaking"). Verschillen veranderen daarmee in hun cognitieve en morele betekenis en zijn dus niet statisch. Betekenisgeving is het maken en onderhandelen van betekenis. Voor betekenisgeving is het nodig om referentiekaders te bevragen. De aanleiding voor "sensemaking" is ambiguïteit en onzekerheid die ontstaan door ontmoetingen van verschillende interpretaties. Betekenisgeving is een cyclisch proces. Fricties zijn zowel aanleiding tot verandering als het gevolg ervan. Bij fricties moeten mogelijkheden tot handelen niet gezocht worden in de inhoud van feiten (cognitief) en waarden (moreel), maar bij de kwaliteit van het sociale proces waarin deze feiten en waarden worden geconstrueerd, gedeconstrueerd en gereconstrueerd. De kwaliteit van het proces maakt het mogelijk de betekenissen die men aan de inhoud geeft te delen, te erkennen en te accepteren, zonder dat verschillen worden geëlimineerd. Zo ontstaat de mogelijkheid voor verandering.

In de literatuur over *succesvoorwaarden voor verspreiding van innovaties* treffen we ook een aantal nuttige inzichten aan over hoe er geleerd wordt (Borrins 2008). De hoofdconclusie is dat sprake is van indrukwekkende resultaten op het gebied van verspreiden van innovaties, maar dat het leerproces wel anders verloopt dan via het repliceren van formats en best practices. Het gaat meer om het inspirerende effect van de innovatie en het concept achter de innovatie dan om de concrete oplossing zelf. Het praktische voorbeeld is belangrijk, want het wijst op mogelijkheden van verandering en geeft de mogelijkheid van dialoog. Maar als het geen mogelijkheden heeft om zijn plek te vinden in specifieke andere omstandigheden, dan hebben alle prijzen van de wereld nog geen effect. Het gaat niet om het kopiëren van beste praktijken, maar om leren van beste praktijken om ze vervolgens aan te passen aan de specifieke situaties. Cruciaal is het omgaan met *"tacit knowledge"*. We weten meer dan we kunnen vertellen. Om een innovatie te adopteren moeten we meer weten dan we kunnen observeren. Expliciete kennis maakt maar 20% uit van de bruikbare kennis. "Tacit knowledge", de kennis en het beoordelingsvermogen die voortkomen uit ervaring, intuïtie, trucs en vuistregels en vormt 80% van de waardevolle kennis (Polanyi 1967, O' Dell en Grayson 1998). Scott (1996) spreekt van "metis" of praktische kennis. Schriftelijk gedocumenteerde beste praktijken vormen dus maar twintig procent van de kennis die nodig is om de innovatie op andere situaties toe te passen. "Practices have to be demonstrated and recipients engaged in interactive problem solving before the knowledge sinks in" (O' Dell and Grayson 1998, blz. 19). Het gaat dus vooral om het daadwerkelijk samenwerken met de

originele innovatoren en ook het wiel weer opnieuw zelf uitvinden. De "tacit knowledge" moet immers worden overgedragen, maar daarnaast ook worden aangepast aan nieuwe specifieke omstandigheden. Dit is ook de verklaring waarom simpelweg diffusie niet werkt en ook weinig voorkomt. Het mechanisch toepassen van generieke kennis zonder rekening te houden met de unieke kenmerken van elke lokale situatie leidt onvermijdelijk tot mislukking. Het is daarom van belang om ruimte te geven aan praktische lokale kennis om met complexe problemen om te gaan (Scott 1996).

In de meeste leertheorieën wordt een *veilige leeromgeving* als voorwaarde voor leren beschreven. Ook wordt wel gesproken over de noodzaak tot het realiseren van een machtsvrije ruimte. De aanwezigheid van vertrouwen kan een bijdrage leveren aan een veilige leeromgeving, terwijl vertrouwen vaak niet in eerste instantie aanwezig is. Vertrouwen kan wel actief worden bevorderd ten einde leerprocessen succesvoller te laten zijn en leerprocessen zo in te richten dat ze vertrouwen doen ontstaan. Als dat lukt kunnen positieve feedbackmechanismen ontstaan. De reden waarom *bouwen aan vertrouwen* zo belangrijk is, is dat in situaties van onderlinge afhankelijkheid in netwerken die tot samenwerking nopen wederzijds vertrouwen een beter alternatief kan zijn voor sociale interactie gebaseerd op wantrouwen (Alford 2009).

Iemand vertrouwen betekent jezelf kwetsbaar maken voor het handelen van die ander, uitgaande van de verwachting dat hij bepaalde acties zal verrichten die voor jouw belangrijk zijn en dat hij geen misbruik zal maken van de eigen kwetsbaarheid (Six 2004). Vertrouwen is een belangrijk coördinatiemechanisme in een netwerk van actoren en een alternatief voor contracteren (gebaseerd op wantrouwen) dat hoge transactiekosten kent. Vertrouwen vermindert transactiekosten. Vertrouwen maakt het makkelijker voor partijen om te gaan met onzekerheid. Er is minder behoefte om in contracten alles rigide tot in detail vast te leggen. Vertrouwen helpt in het reduceren of op zijn minst in het omgaan met complexiteit. Vertrouwen biedt een oplossing voor het probleem van de informatieasymmetrie, omdat kostbare monitoring minder nodig is. Er is een prikkel om informatie ruimhartig te delen. Men heeft minder behoefte om informatie achter te houden (Alford 2009).

Vertrouwen kent een cognitieve component en een affectieve component. De laatste is waarschijnlijk dieper en duurzamer en beter in staat om te gaan met tijdelijke breuken van vertrouwen. Vertrouwen gaat niet alleen over de gepercipieerde intentie van de andere partij om betrouwbaar te opereren, maar ook om de feitelijke capaciteit om te doen wat is afgesproken (Six 2004, Covey jr. 2006). De belangrijkste bron voor vertrouwen is de huidige ervaring. Ontwikkelen van een dieper niveau van vertrouwen is een dynamisch proces van geven en nemen dat

kan leiden tot een "high trust spiral". Hoe kwetsbaarder de donor zich maakt bij het geven van vertrouwen, hoe groter het offer en hoe minder de noodzaak direct iets terug te doen, hoe hoger het effect op de ontvanger (Alford 2009). Bouwen aan vertrouwen vergt ook een zekere mate van het vormen van gezamenlijke identiteit. Het omgekeerde vindt natuurlijk plaats bij een "low trust spiral". Zowel vertrouwen als wantrouwen is besmettelijk vanwege de onderliggende systeemdynamiek van zichzelf versterkende feedback die het oorspronkelijke gedrag versterken. Vertrouwen bouwen is een interactief, wederkerig proces en constant onderhoud is nodig, Vertrouwen moet ook geleerd worden in leerprocessen.

Het kennisgebied van de *chaos en complexiteitstheorie* veronderstelt dat het organiseren plaatsvindt in complexe dynamische systemen waarin actoren voortdurend met elkaar interacteren (Gleick 1987, Zuijderhoudt 1992). Causale verbanden tussen specifieke acties en uitkomsten vervagen door de complexiteit van interacties van mensen binnen en tussen organisaties. De interacties kunnen elkaar versterken of verzwakken. In de relatie is sprake van negatieve en positieve feedback. Negatieve feedback zorgt voor herstel van een evenwicht. Positieve feedback versterkt ontwikkelingen waardoor instabiliteit ontstaat. De patronen die zo ontstaan maken de uitkomsten onvoorspelbaar. In instabiele situaties ontstaat creativiteit waarmee vernieuwingen vorm krijgen en er ruimte komt om te leren (Baets 2002). Volgens Stacey (2007) kan deze dynamiek gezien worden als een voortdurende bron van vernieuwing. Zelforganisatie is een proces waarin de actoren uit een systeem spontaan met elkaar interacteren en communiceren, betekenis geven aan gebeurtenissen en door samenwerking nieuwe situaties creëren. Chaos en orde zijn geen tegenstellingen maar liggen naast elkaar. Op de grens van chaos en orde vindt de vernieuwing plaats. Vanuit instabiliteit ontstaat altijd weer een situatie van stabiliteit als actoren zicht hebben op de dynamiek van het systeem en kunnen ingrijpen in de interactieprocessen. Het gaat om begrensde stabiliteit, omdat nieuwe ontwikkelingen en onvoorspelbare interactiepatronen leiden tot nieuwe periodes van instabiliteit. Bij de chaostheorie gaat het onder meer om het herkennen van drijvende krachten en patronen en betekenis geven aan deze krachten en patronen. Zeker waar dynamisch evenwicht gevonden moet worden in een turbulente en complexe omgeving moet dit gepaard gaan met het vergroten van het gezamenlijke bewustzijn, het onderzoeken van heersende beelden, het analyseren van patronen en dynamiek in systemen, het doorbreken van disfunctionele patronen en het in gang zetten van positieve dynamiek in gezamenlijkheid, in dialoog, in teams, in netwerkverbanden, in informatierijke settings en met het bevorderen van diversiteit gericht op verandering van het systeem (Ashby 1956, Zuijderhoudt 1992, 2007, Loman

1998, Boonstra 2000, Teisman 1992, 2005, Frissen 1996, 1999, 2002).

In de dynamische systeemtheorie worden (netwerken van) organisaties opgevat als dynamische systemen die in interactie met hun omgeving leren zich niet alleen aan te passen aan die omgeving, maar om die omgeving tevens mede vorm te geven (Checkland 1981, 2002, Beer 1986, Senge 1990, Emmering en Wierdsma 2004, Weick en Westley 1996). In de dynamische systeemtheorie wordt niet uitgegaan van systeemdoelen die langs voorspelbare en goed te plannen wegen te bereiken zijn, maar van vele losgekoppelde elementen die niet, weinig frequent of langzaam op elkaar reageren. Deze opvatting staat op gespannen voet met het beeld van de organisatie als bewust ontworpen machine waar alles op elkaar is afgestemd en die voorspelbare producten oplevert. Losse koppeling speelt niet alleen op organisatieniveau, maar ook op individueel niveau. Opvattingen en gedrag komen los van elkaar voor (Weick 1969, 1976). Opvattingen sturen niet per se gedrag. Opvattingen kunnen achteraf gerationaliseerd tot stand komen naar aanleiding van vertoond gedrag. Een focus op intenties door plannen te maken leidt zelden tot feitelijk veranderd gedrag. In plaats van zich te richten op plannen, voornemens en opvattingen kan men ook gedrag laten expliciteren of erover laten nadenken om zo gedrag en opvattingen sterker aan elkaar te verbinden.

De combinatie van chaos en complexiteitstheorieën met leertheorieen maakt het ontstaan en veranderen van collectieve werkelijkheidsconstructies inzichtelijk (Weick 1995, Homans 2006, Stacey 2007). Veranderingsprocessen zijn processen van emergentie. Verandering ontstaat en bloeit op als mensen of groepen met verschillende werkelijkheidspercepties met elkaar samenwerken en interacteren en tot nieuwe gedeelde werkelijkheidspercepties komen. Doorgaans zijn verandertrajecten in werkelijkheid een mêlee van schijnbaar ongerelateerde activiteiten waarin weinig patronen of structuren te onderkennen zijn. Wat er aan de buitenkant uitziet als een goed gepland en gestuurd project, is in feite een chaotische mix van persoonlijke motieven en acties, tal van activiteiten die in het kader van het veranderingstraject worden ondernomen, plotselinge inzichten en onverwachte wendingen. Er zijn periodes van hectiek en van rust, periodes van teruggang en vooruitgang. "Het lijkt soms meer een soort darwinistisch groeiproces, waarbij individuele acties, veranderinterventies, gebeurtenissen en denkbeelden langzaam naar een nieuwe synthese evolueren" (Homan 2006, blz. 17-18).

Het ontstaan van dergelijke processen is een zelforganiserend fenomeen. Niemand geeft hiertoe de opdracht. Dit kan worden verklaard vanuit het uitgangspunt dat er sprake is van non-lineaire interacties. Soms heeft een kleine verandering geen effect en soms weergalmt een

kleine verandering razend snel door de hele organisatie. Complexe collectieve patronen ontstaan door lokale interacties die worden gevoed door lokale werkelijkheidsbeelden, lokale handelingsregels en gedragsroutines via zogenaamde co-evolutionaire processen (Homan 2006). Lokale interactie staat centraal bij het begrijpen van de manier waarop organisaties werken, omdat via deze lokale interactie voortgebrachte patronen van actie ontstaan op een emergente wijze. Verandering in zich herhalende patronen is alleen mogelijk, omdat ze in hun iteratie nooit precies gereproduceerd worden. Dat komt door de diversiteit van de mensen die interacteren, de imperfectie van reproductie (geheugen) of eerdere reguliere interactie en de inherente spontaniteit of menselijke capaciteit om tot op zekere hoogte te kiezen op welke manier men reageert. Omdat menselijke actie non-lineair is, heeft interactie de capaciteit om relatief kleine verschillen om te zetten in majeure veranderingen (Stacey 2007).

Blokkades voor verandering vanuit leer- en complexiteitsperspectief

In de *leertheorieën* zijn de blokkades voor verandering van psychologische aard. De blokkades vinden hun oorsprong in botsende referentiekaders in combinatie met zogenaamde defensieve mechanismen. Botsingen en conflicten zijn te herleiden tot verschillen in achtergrond van de betrokkenen, de discipline of sector waarin mensen werkzaam zijn, de rol die mensen spelen en de waarden die onder opvattingen en ideeën liggen veroorzaakt door opleiding, positie, afkomst of cultuur en omdat deze verschillen negatief geduid worden. Conflicten ontstaan doordat verschillende referentiekaders met elkaar botsen. Referentiekaders zijn vaststaande denkbeelden van iemand, die te maken hebben met zijn vakgebied, leefomgeving of opleiding. Ze worden onder meer gevormd door wetenschappelijke disciplines, beroepscodes, conventiesystemen in werkvelden en de organisatiecultuur (Van Staveren 2007).

Lastige situaties lijken te ontstaan als mensen iets met elkaar moeten doen, maar verschillende denkbeelden hebben over wat en hoe. Wanneer zij met dat verschil niet uit de voeten kunnen ervaren zij problemen en ontstaan fricties. Opvattingen over wat er moet gebeuren of de belangen om iets te doen zijn soms zo verschillend dat samenwerking en verandering stagneren of helemaal niet tot stand komen. Mensen ervaren in zulke situaties verschil als ongelijkheid, waardoor emoties als boosheid, maar ook afgunst, angst en schaamte gaan meespelen.

Mensen hebben behoefte aan stabiliteit, veiligheid en regelmaat. Doorbreking van het homeostatische systeem door botsende referentiekaders kan leiden tot weerstand tegen verandering (Heller 1994). Mensen hebben behoefte aan zekerheid, die ze krijgen door te werken met cognitieve schema's. Dit "harnas" is noodzakelijk om in deze chaotische wereld te kunnen functioneren, maar het kan verblindend en ver-

tekenend werken tijdens processen van waarneming (Van der Knaap 1997).

Onderzoeksresultaten naar de affectieve oorzaken van weerstand tegen verandering wijzen vooral op emoties die samenhangen met verlies van bekende werkelijkheidsconstructies, zoals bijvoorbeeld angst voor het onbekende, verlies van zelfbeeld en sociale identiteit, verlies van zelfrespect, twijfel aan de eigen competenties om met verandering om te gaan, verlies van carrièrekansen, angst voor grotere werkdruk, verliezen in de privésfeer (verhuizen, langere reistijden), druk van de sociale omgeving om niet te veranderen en negatieve ervaringen met eerdere verandertrajecten (Homan 2006). Daarnaast is ook sprake van prikkels die aanleiding geven tot angstig risicomijdend gedrag. Om een en ander als overheidsdienaar waar te maken heb je enige ruimte om fouten te maken zonder direct op je kop te krijgen van superieuren. Maar die ruimte is er niet altijd vanwege politieke turbulentie, wisselende prioriteiten, reorganisaties, competentiestrijd, doorgeslagen verantwoordingseisen en een afrekencultuur (Alford 2009).

Bouwen aan vertrouwen is lastig, omdat het kwetsbaar opstellen en optimisme over positieve uitkomsten vereist, terwijl we het haten om teleurgesteld te worden. Vertrouwen wordt op de proef gesteld wanneer sprake is van radicale onzekerheid en die is alom aanwezig, en daarom is vertrouwen bouwen zo lastig. Omdat de mens feilbaar is en iedereen zijn prijs heeft, is het lastig om a priori uit te gaan van vertrouwen. De natuurlijke neiging is uitgaan van wantrouwen (Six 2004).

Mensen ontwikkelen in situaties waarbij defensieve gevoelens kunnen ontstaan gedrag waarmee zij zichzelf kunnen beschermen. Ook hele organisaties of delen daarvan kunnen dat beschermgedrag ontwikkelen. Argyris (1992) noemt dat gedrag defensieve routines. "Defensive routines are actions or policies that prevent individuals or segments of the organization from experiencing embarrassment or threat" (Argyris 1992, blz. 25). Met deze vakkundige incompetentie zetten we onze denkbeelden (mentale modellen) vast. Ze zijn onze werkelijkheid geworden. Er kunnen dan situaties ontstaan die we als problemen ervaren, omdat onze referentiekaders niet overeenkomen met de denkbeelden van anderen (Argyris en Schön 1978).

Mensen ontwikkelen strategieën om fricties te verhullen (Argyris 1990). Ze doen er alles aan om het bestaande bekende en vertrouwde systeem in stand te houden. Er zijn vele defensieve routines waarmee mensen zich vastbijten in hun referentiekader, zoals vertraging inbouwen, uitspelen van verschillende partijen, anderen of het systeem de schuld geven, zich verschuilen achter een onwillige baas, wijzen op strijdigheid met het beleid, zich beroepen op het feit dat we het altijd zo hebben gedaan, zeggen dat eraan wordt gewerkt terwijl dat niet zo is en vooruitschuiven van beslissingen omdat nog niet alle benodigde

informatie aanwezig (Van Staveren 2007). Ook groepsdenken is een voorbeeld van een defensieve routine. Een overheersend streven naar consensus leidt tot een gesloten, rondzingend systeem van dichtgetimmerde constructies van problemen en oplossingen en rationalisaties van eerder genomen beslissingen (Janis 1982, 't Hart 1990).

Binnen het gedachtegoed van de *complexiteitstheorie* worden blokkades voor verandering vooral gevormd door een teveel aan stabiliteit en een gebrek aan diversiteit en connectiviteit, wat leidt tot zogenaamde zelfreferentiële systemen. Daarnaast wordt duidelijk dat het realiseren van complexe veranderingen via een aanpak van geplande verandering eveneens blokkerend werkt. Zowel Homan (2006) als Stacey (2007) gaat daarbij zelfs zo ver dat elk ook kritisch is ten aanzien van bewuste pogingen om processen van betekenisgeving vorm te geven. Er is sprake van een omgekeerd perspectief. Door in te grijpen op welke manier dan ook organiseer je weerstand. Weerstand is geen aangeboren karakteristiek van medewerkers, maar een door verandermanagers aangeleerde adequate respons op veranderingen. Waar sprake is van "succesvolle" bestrijding van weerstand leidt dit tot passieve en dociele actoren en een vermindering van de kwaliteit van het menselijk kapitaal en daarmee van de mogelijkheden om alert te reageren op veranderingen in de omgeving, ook wel aangeduid als institutionele neurose.

In dit verband is ook het werk van Scott (1996) relevant. De kern van zijn verhaal komt erop neer dat een geplande formele sociale orde altijd onvermijdelijk schematisch is en daarmee essentiële kenmerken van de echte (informele) sociale orde negeert. "Any large social process or event will inevitably be far more complex than the schemata we can devise, prospectively or retroprosprectively, to map it" (Scott 1996). De formele geplande orde parasiteert altijd in hoge mate op de informele sociale processen zonder welke de formele orde niet zou kunnen voortbestaan. Geplande verandering, die altijd simplistisch is in vergelijking tot de complexe interactieprocessen die ze probeert te beïnvloeden, is potentieel destructief als ze geen rekening houdt met de praktische lokale vaardigheden die complexe activiteit en sociale interactie mogelijk maken (Scott 1996, Frissen 1996, 1999).

Handelingsperspectieven voor leren en omgaan met complexiteit

Een eerste handelingsperspectief bij leren is het *positief waarderen van* verschil (Frissen 2007). Een voorbeeld hiervan is het realiseren van een nieuwe inbreng (derde persoon, nieuwe organisatie, nieuw plan, andere omgeving, nieuwe werksituatie, nieuw inzicht, nieuw activiteit) dat tot anders denken leidt en uitputting en stolling tegengaat. Van Dongen e.a. (1996) pleiten voor behoud van verschil of het creëren van heterogeniteit. Heterogeniteit is van wezenlijk belang, omdat het ervoor zorgt dat het zicht op de complexiteit behouden blijft. Het zorgt

ervoor dat er geen routines worden ontwikkeld. Het zorgt er tevens voor dat er nieuwe perspectieven in beeld komen en nieuwe constructieregels worden geformuleerd. Verschil (dat fricties veroorzaakt) is niet alleen niet erg, maar zelfs gewenst en noodzakelijk voor organisatieverandering.

Een tweede handelingsperspectief is het voeren van een *constructieve dialoog* (Rein en Schön 1993, 1994, Isaacs 1999, Kahane 2004, 2010, Van der Knaap 1997, Wheatly 2005). Daarbij worden alle actoren uitgedaagd om hun eigen werkelijkheidsdefinities en beleidstheorieën te herzien. Mogelijkerwijs raken zijzelf of anderen hierbij overtuigd van de noodzaak om bepaalde normatieve uitgangspunten en doeleinden te herzien. De meerwaarde van beleidsontwikkeling door middel van een argumentatieve dialoog schuilt in de mogelijkheid om individuele, sectorale of ideologische tegenstellingen te overstijgen en met elkaar te verzoenen. Door met elkaar te communiceren wordt het voor actoren in principe mogelijk een eindresultaat te bereiken dat boven de rationaliteit van monocentrische besluitvorming uitsteekt. Ook kan het voeren van een dialoog helpen om begrip en draagvlak voor de te nemen maatregelen te doen ontstaan

Een derde handelingsperspectief is het *positief omgaan met weerstand*. Kelman (2005) presenteert een aantal concrete handelingsperspectieven ten aanzien van hoe je positief om kunt gaan met weerstand tegen veranderingen. De traditionele omgang met weerstand (overtuigen, "shock and awe" en straffen en belonen) is niet verkeerd, maar op zijn minst onvolledig en soms zelfs contraproductief. Beloningen en sancties leiden niet per definitie tot het goede gedrag, omdat ze ten koste kunnen gaan van intrinsieke motivatie. Een positievere manier van omgaan met weerstand is gebaseerd op het top-downactiveren van de ontevredenen met de status-quo en het aansturen op zichzelf versterkende positieve feedbackprocessen.

In elke organisatie zijn medewerkers die tevreden zijn met de status-quo en medewerkers die ontevreden zijn met de status-quo. Deze laatste groep vormt een "constituency for change". Sommige medewerkers houden gewoon van verandering, omdat ze graag nieuwe dingen uitproberen. Andere medewerkers zijn ontevreden over de huidige gang van zaken. De status-quo is dus op zijn minst controversieel onder het bestand aan medewerkers. Met het "top-down" starten van een verandering wordt een politieke strijd in gang gezet waarbij de voorstanders de mogelijkheid krijgen te gaan doen wat ze altijd al wilden doen, maar wat ze eerder niet deden wegens gebrek aan steun vanuit de top. Steun van de top geeft deze voorhoede ook steun in de rug en maakt ze sterker in hun strijd. De voorstanders van verandering zijn in het begin echter nooit in de meerderheid. De vraag is vervolgens hoe verandering na de start tot meerderheidssteun kan leiden. Dat gebeurt via positieve

ervaringen en het feit dat verandering ook zichzelf kan voeden. "The mere initiation of a change process and the mere length of time that the change goes on themselves generate forces that increase support for change. Change can feed on itself – or, to use social science language, positive feedback can occur – because a movement in one direction sets in motion forces producing further movement in the same direction. In other words, once a change process has been started, positive feedback, and not just the actual benefits of the change, make it easier for change to get consolidated" (Kelman 2005, blz. 7).

Er is sprake van verschillende elkaar versterkende positieve feedbackmechanismen die kunnen worden ontketend en tot zichzelf waarmakende voorspellingen leiden. Succeservaringen ("succes breeds succes") zijn belangrijk, maar positieve feedback gaat verder, zelfs zo ver dat de positieve ervaring sterker kan zijn dan de omvang van de feitelijke successen. Door gewoon te doen, te proberen en te experimenteren ontstaat vanzelf succes, omdat er sprake is van een leercurve ("practice makes perfect"). Sommige medewerkers vinden het vanwege hun persoonlijkheid gewoon leuk om nieuwe dingen te proberen. Vanwege het psychologische effect van "perceptual confirmation" ontstaan succeservaringen los van de feitelijke prestaties. Gedrag beïnvloedt ook percepties. Men wil succes zien om een goed gevoel te krijgen. Hoe meer men energie steekt in verandering, hoe meer men het leuk gaat vinden, omdat perceptie gelijk moet worden aan gedrag. Die goede ervaringen leiden vervolgens weer tot de motivatie om door te gaan en als medewerkers vervolgens maar lang genoeg simpelweg worden blootgesteld aan veranderingen, dan gaan ze er vanzelf meer gemotiveerd voor raken. Kelman (2005) noemt dit het "mere exposure" effect. Ook "peer to peer" sociale druk ("going with the winner") leidt tot positieve feedback.

Tegen de achtergrond van zijn benadering van het ontketenen van veranderingsenergie heeft Kelman (2005) een voorkeur voor het starten van veranderingen met "bold mission statements" in plaats van het stap voor stap onder de radar via "quick wins" naar momentum toe werken. Daarbij is het wel belangrijk om te zorgen voor "frame resonance" tussen top en frontlinie. De taal van de top moet aansluiten bij de beleving van de frontlijnmedewerkers. En het is beter te starten met een paar makkelijke innovaties in situaties met relatief veel voorhoede dan gelijk over de hele linie inclusief de moeilijke onderwerpen met relatief weinig voorhoede. Vervolgens is het na de lancering van de verandering een kwestie van lang volhouden en aansturen op het bereiken van een punt waarop positieve feedbackmechanismen zo sterk worden dat de verandering zichzelf automatisch gaat voeden.

Een vierde handelingsperspectief bij leren is een houding van "gewoon doen". Kelman (2005) spreekt van een "bias for action". Weick en

Quinn citeren Lewin prachtig; "you cannot understand a system until you try to change it" (in Boonstra 2004, blz. 178). Scott (1996) benadrukt het belang van het opdoen van "metis" of praktische (impliciete) ervaringskennis als de manier van werken om voor complexe sociale vraagstukken, waar de onzekerheden extreem groot zijn dat we niet anders kunnen dan vertrouwen op onze ervaringskennis en intuïtie, werkende weg oplossingen proberen te vinden. "Each prudent, small step, based on prior experience, yields new and not completely predictable effects that become the point of departure for the next step. Virtually any complex task involving many variables whose values and interactions cannot be accurately forecast belongs to this genre. Where interactions involve not just the material environment but social interaction as well the mind boggles at the multitude of interactions and uncertainties as distinct from calculable risks" (Scott 1996). De manier om het creëren en borgen van "metis" te realiseren is via "communities of practice", accumulatie van informatie en voortgaand experimenteren, een pleidooi voor leeromgevingen of leergemeenschappen (Kruiter e.a. 2008, Maes e.a. 1999, Huizing e.a. 2005). Dit leidt bij Scott (1996) tot vier simpele vuistregels als handelingsperspectief:

1 Neem altijd kleine stapjes; in een experimentele benadering van sociale verandering waarin we niet alle gevolgen van onze acties van tevoren kunnen voorzien verdient het veruit de voorkeur om steeds een kleine stap te nemen, afstand te nemen, kijken wat er gebeurt en dan de volgende stap te zetten.
2 Voorkom zoveel als mogelijk onomkeerbare stappen, zodat ze kunnen worden teruggedraaid als blijkt dat sprake is van mislukking.
3 Wees voorbereid op verassingen, zorg voor maximale flexibiliteit bij je plannen.
4 Vertrouw op menselijke inventiviteit die bestaat of zal worden ontwikkeld door de mensen die nauw betrokken zijn bij het project.

Van Staveren (2007) en Grin en Van Staveren (2007) komen, in het verlengde van en deels overlappend met de hiervoor genoemde handelingsperspectieven, tot een aantal concretere werkzame interventies voor het bevorderen van leren. Het gaat daarbij niet om een handleiding, checklist of prototype voor (leren) samenwerken, maar om een leidraad. Een leidraad is een samenhangend geheel van – op patroonherkenning gebaseerde – werkzame inzichten. Samenvattend gaat het onder meer om de volgende werkzame leerinterventies:

– *Een groeidesign*: dat is een werkwijze die werkende weg tot stand komt. Die werkwijze gaat uit van datgene wat voorhanden is en speelt in op de dynamiek die aan de orde is door te bricoleren (werken met wat beschikbaar is) en improviseren. Het gaat erom aan de gang te durven gaan zonder dat alles duidelijk is. Wanneer je ervan

uitgaat dat eerst alles geregeld is, loop je de kans dat er niets gebeurt. Vroegtijdig aan de slag durven gaan, gewoon beginnen, ook al zijn veel zaken nog niet duidelijk, brengt vaart in het proces. Initiatieven en snel tot succes komen vormen succesfactoren. Waarderen van kleine stapjes en vieren van successen stimuleert samenwerking. Bij het werken volgens een groeidesign past niet het werken met een ronkend perspectief. Geen trompetgeschal waarmee de idee in de wereld wordt gebracht. Geen nadrukkelijke ontwikkelingslijnen die worden uitgezet, geen standpunten en vraagstukken die worden geagendeerd en geen programma's die worden gedefinieerd. De intentie is om direct verbinding te zoeken met de praktijk en geen studeerkamerfase. Werken met een groeidesign betekent ook het gebruikmaken van voortschrijdend inzicht. De werkwijze is gericht op het behalen van kleine inzichten die de traptreden vormen naar een groter concept. Er is geen procesarchitectuur, geen plan van aanpak, geen vooropgezette planning en geen uitgelijnde tijdas. Wel is er een scherp gedefinieerd kader waarbinnen gehandeld wordt en waarin een aantal piketpalen zijn geslagen. Er zijn geen grote formele verbanden, adviescolleges, of werkgroepen.

– *Werken en leren integreren en ontkoppelen.* Hoewel de leeromgeving gebaat is bij een optimale integratie tussen leren en werken, is er ook een plek nodig voor ontkoppeling, ten behoeve van reflectie, decontextualisering, afstand nemen, abstraheren en oefening.
– *Arrangeren van ontmoetingen van verschillen en koesteren van fricties.* Onderzoeken en benoemen van fricties. Fricties zien als kans in plaats van probleem. Situatie onderzoeken op aannames en defensieve routines. Fricties zien als bron van mogelijkheden en creativiteit. Bijvoorbeeld door het inbrengen van casuïstiek. Inzichten en ervaringen uit de praktijk kunnen in het algemeen het beste worden gereconstrueerd aan de hand van een concreet voorbeeld, omdat juist dan ook stilzwijgende of impliciete kennis het meest wordt gemobiliseerd, de urgentie dan vaak sterker wordt gevoeld, juist aan de hand van een voorbeeld samenhangen duidelijk worden en dit de handelinggerichtheid waarmee mensen reageren wordt vergroot en zodoende een basis wordt gelegd voor een zo praktisch mogelijke uitkomst en strategische gemeenplaatsen zoveel mogelijk worden vermeden.
– *Werken met een derde* als springplank voor verandering of innovatie. Meervoudig kijken en integraal kijken stimuleren door mensen van buiten te laten meekijken.
– *Interactie zien als basis van veranderen.* Door netwerkontwikkeling de dynamiek leren kennen in samenwerkingsprocessen, wilde ganzen betrekken, fouten durven te maken en op het goede moment de juiste mensen betrekken. Anderen meenemen in een creatief pro-

ces. Toegang en draagkracht regelen. Wel alle partijen betrekken maar niet allemaal tegelijk. Het exploiteren van "tacit knowledge" via leeromgevingen of "communities of practice" en er voor zorg dragen dat actoren de mogelijkheid krijgen om het wiel zelf opnieuw uit te vinden.

– *Verankering van systeeminnovatieve dynamiek*. Daarbij gaat het om activiteiten als goede overdracht en bevordering van nieuwe projecten ter uitwerking van grensverleggende concepten, er voor zorgen dat de juiste innovatieve kern wordt overgedragen aan spelers met interesse in die systeeminnovatieve kern als integraal geheel, er niet van uitgaan dat een aansprekend project zichzelf verspreidt, bepalen wanneer de tijd rijp is voor verankering (project voldoende helder en weerbaar ten opzichte van bestaande structuur) en andere spelers committeren aan de systeeminnovatieve kern.
– *Actief gebruikmaken van toeval*. Toeval is iets waar je op kunt sturen door de sensitiviteit voor het herkennen van toeval te vergroten, door alert te zijn op gelijktijdigheid en het bewustzijn te ontwikkelen dat innovaties niet alleen komen. Vaak is er een klimaat, een tijdgeest of zijn er omstandigheden en condities waardoor ideeën kunnen landen en zich kunnen ontwikkelen tot concepten.
– *Inspelen op macht en hiërarchie* als hefboom om doorbraken te forceren.

Concrete werkzame interventies waarmee kan worden gebouwd aan vertrouwen zijn onder meer het realiseren van ontmoetingen om elkaar te leren begrijpen (Alford 2009) en het opdoen van ervaring (Six 2004). Een doeltreffende manier om de eigen betrouwbaarheid te tonen is door de andere persoon te vertrouwen en daar naar te handelen. Six (2004). onderscheidt onder meer de volgende concrete handelingsperspectieven voor bouwen aan vertrouwen: geef positieve feedback, geef anderen verantwoordelijkheid, deel invloed, geef openheid van zaken, geef de ander het voordeel van de twijfel of, nog positiever, ga uit van goede intenties van de ander, maak verwachtingen helder vanaf het begin, negatieve feedback constructief geven, open en eerlijk problemen benoemen, anderen helpen en ondersteunen, verantwoordelijkheid nemen in plaats van schuld afschuiven, open en eerlijk zijn over motieven, het erkennen van de legitimiteit van elkaars belangen, jezelf afhankelijk maken van andermans acties, het goede voorbeeld geven en het creëren van gelegenheden voor ontmoetingen. Belangrijk is dat vertrouwen niet blind gegeven hoeft en moet worden want dan wordt er snel misbruik van gemaakt. Dus wel blijven nadenken en realistisch en alert blijven. "Trouble" kan een unieke kans zijn om vertrouwen te vergroten, omdat men uitgedaagd wordt vertrouwenwekkend gedrag te laten zien, zoals fouten eerlijk toegeven en herstellen.

Covey jr. (2006) wijst er in het kader van bouwen aan vertrouwen op dat positieve verwachtingen belangrijk zijn, omdat je "krijgt wat je verwacht". Er is geen reden om je in te houden met vertrouwen geven omdat vertrouwen in 90% van de gevallen wordt beloond met vertrouwen. Covey jr. (2006) citeert in dit verband Jim Burke, voormalig CEO van Johnson&Johnson: "I have found that by trusting people until they prove themselves unworthy of that trust, a lot more happens." Interessant is ook het inzicht van Covey jr. (2006) dat het maken van fouten weliswaar vertrouwen kan schaden, maar dat door fouten toe te geven en snel te herstellen vertrouwen juist een grote "boost" kan krijgen.

Voor zover er in de complexiteitstheorie sprake is van optimisme over maakbaarheid van veranderingen, gaat het vooral over interventies die erop gericht zijn om spontane verandering te faciliteren en daarmee te voorkomen dat zelfreferentiële systemen ten onder gaan, omdat ze zich onvoldoende aan hun omgeving aanpassen. Het handelingsperspectief is gericht op het destabiliseren van vaste of vastgeroeste betekenisstructuren, zodat er weer nieuwe zingevingsprocessen op gang komen. Het gaat om de dialoog. Het gaat om het faciliteren van het zelforganiserend ontstaan van veranderingen. Het gaat om het op gang brengen van leer- en afleerprocessen. Het gaat om steun en stimulans om te experimenteren, niet afrekenen op fouten, bescherming tegen het geniepige "terugzuigproces" en om duizend bloemen laten bloeien. Door lokale vernieuwingen expliciet te ondersteunen creëert het management een positieve feedbackloop, een bekrachtigende loop die de kans dat die vernieuwingen zich zullen herhalen en zich verder zullen verspreiden vergroot. Interessant genoeg kunnen instrumenteel getinte interventies en een "sitting and reigning from the top" managementstijl soms *juist* leiden tot het op gang komen van nieuwe betekenisconstructieprocessen (Homan 2006).

De RMO (2008) pleit in dit verband voor een aanpak waarbij ruimte wordt gegeven aan redundantie en diversiteit, door te werken met ontschotte financiering en door gebruik te maken van lokale kennis. Feitelijk komt het erop neer dat managers de organisatie steeds op de rand van chaos moeten houden om voldoende vernieuwing mogelijk te maken, en dan zou het verder vanzelf gaan. Dat doen ze door op een positieve en evenwichtige manier (niet te veel, niet te weinig) om te gaan met "anxiety", diversiteit, afwijkendheid en excentriciteit. Daarvoor zijn veiligheid en vertrouwen noodzakelijk. Het gaat om leren leven met radicale onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Niet verlamd worden, gewoon acteren, ook al weet je niet waar dat toe leidt (Stacey 2007).

Reflectie op leren en omgaan met complexiteit

De hiervoor besproken theoretische inzichten geven een beeld van de beschikbare wetenschappelijke inzichten met betrekking tot leer- en

complexiteitstheorieën. Ze vormen een nadere onderbouwing en concretisering van de eerder onderscheiden leer- en complexiteitsstrategie die kan worden aangeduid als "interactief leren". De verschillende theoretische inzichten kunnen duidelijk gepositioneerd worden in het sociaal-interpretatieve veranderparadigma. De leer- en complexiteitsstrategieën verschillen duidelijk van de machtsstrategieën. Het gaat om processen van betekenisgeving en het realiseren van congruentie en niet om klassieke onderhandelingsprocessen en het realiseren van consensus en compromissen. Het gaat niet om botsende objectieve belangen, maar om botsende subjectieve werkelijkheidspercepties. Belangen zijn geen objectief gegeven, maar kunnen via interactieve leerprocessen worden geherdefinieerd.

De keerzijde is dat er relatief weinig aandacht wordt besteed aan de rol die machtsprocessen spelen. Effectief veranderen en samenwerken doe je door effectief te leren. Er wordt wel erkend dat effectief leren alleen mogelijk is onder "veilige" omstandigheden zoals een "machtsvrije ruimte", "luwte", een "klimaat waarin fouten gemaakt mogen worden" en "vertrouwen", maar tegelijkertijd lijkt sprake van een behoorlijke mate van optimisme ten aanzien van de feitelijke mogelijkheden voor het realiseren van veilige leercondities. Dit roept de vraag op in hoeverre deze leertheorieën wel realistisch zijn, gegeven de realiteit van de aanwezigheid van machtsprocessen. Het roept ook de vraag op of die focus op "veilige" leercondities wel verstandig is en of effectief leren niet ook prima mogelijk is in minder veilige omstandigheden. Interessant in dit verband is de erkenning bij sommige leertheorieën, dat het inzetten van macht wel degelijk als hefboom kan worden gebruikt om doorbraken te realiseren. Dat roept de vraag op of macht niet ook een positieve rol kan spelen bij leerprocessen.

Gegeven het feit dat leerprocessen tot verschuiving in machtsverhoudingen kunnen leiden blijft de vraag hoe voldoende ruimte kan worden gemaakt voor leerstrategieën. Daarvoor is immers de medewerking nodig van de "machtigen" die mogelijk iets te verliezen hebben wanneer zij een leerstrategie toestaan.

De inrichting van effectieve leeromgevingen zoals bepleit in de leertheorieën vergt een aanzienlijke inspanning van tijd, geld en capaciteit, waarvan het maar de vraag is of die in de weerbarstige praktijk vaak aanwezig is. Ook hier lijkt sprake van een wel erg optimistische kijk op wat in de praktijk mogelijk is. Dit roept de vraag op of effectief leren niet ook op minder omvattende en systematische manieren mogelijk is.

Hoewel sprake is van veel overeenkomsten tussen de verschillende leertheorieën, is ook sprake van een aantal interessante theoretische verschillen van opvatting. Kelman (2005) heeft bijvoorbeeld een voorkeur voor het werken met inspirerende perspectieven vanuit het top-

management, terwijl Grin en van Staveren (2007) pleiten voor een groeidesign zonder "trompetgeschal". In dit verband blijft ook de vraag hangen of de uitkomst van een collectief leerproces per definitie goed is als de kwaliteit van het leerproces goed was. Of moet toch ook sprake zijn van een bepaalde inhoudelijke kwaliteit en richting, bijvoorbeeld door te werken met inspirerende toekomstbeelden?

Ook kan de vraag worden gesteld of het uitgaan van volledige openheid, het volledig expliciteren van elkaars veronderstellingen, normen en waarden in alle gevallen en fases van leerprocessen wel verstandig is. Of dat niet ook tot uitvergroting van verschillen en doorgaande impasses en nieuwe machtsstrijd kan leiden? Zo stelt Latour (1987) dat uitwisseling van inhoudelijke kennis mensen niet dichter bij elkaar brengt. Ook feiten zijn constructies en dus onderhandelbaar. Omdat mensen ervan uitgaan dat feiten objectief en dus kenbaar zijn, ontstaan er in de uitwisseling van die feiten (die dus eigenlijk denkbeelden zijn) schijnbaar onoverbrugbare kloven tussen mensen. Het is dus niet zo dat mensen die onenigheid hebben, door uitwisseling van (modaliteiten van) feiten per definitie nader tot elkaar komen. Ze kunnen steeds meer gebruikmaken van strategieën om hun eigen werkelijkheid kracht bij te zetten en te onderbouwen. In plaats van uitwisseling tussen verschillende werelden ontstaat er verscherping vanuit de discipline of het vakgebied op de positie die iemand inneemt. Praten helpt niet. De fricties worden groter, de fixaties heftiger. Mensen die het niet met elkaar eens zijn openen steeds meer "zwarte dozen" met feiten waar de ander niet bij was toen ze werden geconstrueerd.

In de vorige paragraaf zagen we voor het eerst de introductie van de concepten "frontstage" en "backstage". In het verlengde hiervan is het inzicht van Van der Knaap (1997) interessant: dat het er weliswaar op lijkt dat er op de bühne uiteindelijk niet veel geleerd wordt (want vooral een schouwspel van machtspelletjes, rituele dansen en doen alsof), maar dat in de luwte van de kleedkamers wel degelijk wordt geleerd. Dit onderscheid biedt mogelijk aangrijpingspunten om meer ruimte te creëren voor leerprocessen in anders door machtsprocessen gedomineerde veranderingsprocessen.

De inzichten met betrekking tot de rol van ervaringsleren en "tacit knowledge" leiden tot een pleidooi voor het werken met een leidraad of repertoire aanpak. Met dien verstande dat een schriftelijke leidraad, als het gaat om het bieden van concreet handelingsperspectief, grote beperkingen kent. Dit roept de vraag op in hoeverre het sowieso mogelijk is om kennis op het gebied van succesvol veranderen via papier of mondeling over te dragen. Aanbevelingen die gaan in de richting van het werken met concrete casuïstiek en aansprekende voorbeelden bieden op dat punt wel enige aangrijpingspunten, maar of dit het ei van Columbus is mag worden betwijfeld, terwijl de aanbeveling "Ga vooral

aan de slag, begin gewoon en vindt vooral het wiel opnieuw zelf uit daarbij natuurlijk gebruikmakend van op papier beschikbaar gestelde kennis" toch ook weer enigszins onbevredigend aanvoelt.

De leertheorieën maken duidelijk dat vertrouwen een belangrijke rol speelt als het gaat om het realiseren van succesvolle veranderingen. Een belangrijke vraag die hier oprijst is of we moeten uitgaan van een negatief of een positief mensbeeld. Worden mensen vooral gemotiveerd door extrinsieke prikkels of door intrinsieke prikkels? Volgens Hertzberg (1966) worden mensen zowel door extrinsieke als intrinsieke prikkels gemotiveerd, maar zijn intrinsieke prikkels de sterkste. In hoofdstuk 4 ben ik al kort op dit onderwerp ingegaan. Daar werd gesteld dat er geen wetenschappelijk bewijs is voor beide posities, maar dat het negatieve mensbeeld in de sociale wetenschappen dominant lijkt te zijn. Vanuit een sociaal-interpretatieve benadering leidt dit uitgangspunt tot zichzelf waarmakende voorspellingen. Goshal (2005) beschrijft de pathologische dynamiek die voortvloeit uit een negatief mensbeeld als volgt: "Surveillants come to distrust their targets as a result of their own surveillance and targets in fact become unmotivated and untrustworthy. The target is now demonstrably untrustworthy and requires more intensive surveillance, and the increased surveillance further damages the target. Trust and trustworthiness both deteriorate" (Goshal 2005, blz. 85). Gegeven het feit dat er geen overtuigend wetenschappelijk bewijs is voor beide mensbeelden kan de vraag worden gesteld of het dan niet aan te bevelen is om in een veranderstrategie altijd uit te gaan van een positief mensbeeld en op basis daarvan te werken aan het realiseren van positieve zichzelf waarmakende voorspellingen. Veel van de theoretische inzichten die in deze paragraaf besproken zijn gaan uit van die basisveronderstelling en beweren ook dat dit werkt. Een mooi voorbeeld is de "change feeding on itself" theorie van Kelman (2005). Daarmee wordt ook een verbinding gelegd tussen de leerstrategie en de complexiteitsstrategie.

Ook in de complexiteitstheorieën wordt een belangrijke rol toegekend aan leerprocessen in de vorm van collectieve processen van betekenisgeving. Een belangrijke vraag die in de complexiteitstheorie wordt opgeroepen is of er nu sprake is van volledige onvoorspelbaarheid en gebrek aan causaliteit of dat er toch nog mogelijkheden zijn voor bewust gestuurde verandering. In het pessimistische standpunt wordt vooral de aandacht gevestigd op verschijnselen die niet vanuit de bedoelingen en de acties van betrokken partijen verklaard kunnen worden. (Netwerken van) organisaties hebben tot op zekere hoogte een eigen leven en eigen doelstellingen, een eigen dynamiek onafhankelijk van de belangen en acties van de samenstellende delen. Deze organisatieprocessen verlopen relatief autonoom ten opzichte van betrokkenen, maar blijven wel de resultante van menselijke acties. Alleen de relaties

zijn zo complex, de afhankelijkheidsrelaties zijn zo onoverzienbaar, dat het voor de afzonderlijke partijen moeilijk is om het geheel te begrijpen, laat staan te beheersen. Ook al handelt men met bepaalde bedoelingen en ook al mikt men op bepaalde effecten, de uitkomst van al dat geplande en bedoelde handelen is maar al te vaak onbedoeld en ongepland (Elias 1971, Burell en Morgan 1979, Reed 1988, Stacey 2007).

In de optimistische visie ziet men wel degelijk mogelijkheden tot gerichte beïnvloeding, zowel op het niveau van de sociale interactie als op systeemniveau. Het gaat dan om het doorgronden en doorbreken van vicieuze cirkels en disfunctionele patronen in organisaties. Door training en ervaring kunnen actoren patronen herkennen en doorbreken en kan men organisatorische condities zodanig beïnvloeden dat in plaats van een negatieve dynamiek er positieve dynamische processen op gang komen. Bewustwording helpt als eerste stap op zoek naar hefbomen voor verandering. Het gaat om het beïnvloeden van de dynamiek in het netwerk op interactie en op systeemniveau (Boonstra 2000). Toenemende interdependenties moeten worden gecombineerd met verantwoorde profilering van de autonomie van organisatorische eenheden om verstarring en demotivatie te voorkomen. Profileren van autonomie en zelforganisatie gecombineerd met het aanhalen van belangrijke interdependenties, maakt organisaties slagvaardiger en medewerkers kwieker en gemotiveerder (Mastenbroek 2005).

Sociale instituties en individuele subjecten zijn wederzijds afhankelijk. Instituties kunnen slechts ontstaan en voortbestaan door de betekenis die individuen er in hun communicatie en handelen aan verlenen. Zij zijn ook de enigen die aan sociale instituties nieuwe vormen en betekenissen kunnen geven. Ondanks dit subjectieve geconstrueerde karakter geldt anderzijds dat sociale instituties een grote invloed uitoefenen op de individuele constructie en beleving van de wereld. De prijs die individuen voor de zekerheid van sociale instituties betalen bestaat uit een verlies aan vrijheid ten aanzien van de individueel te construeren werkelijkheid. De in sociale instituties aanwezige waarden, normen, aannamen en preferenties bepalen voor een belangrijk deel het wereldbeeld van de tot de instituties toegetreden individuen. Dit betekent ook dat instituties tot op zekere hoogte een barrière vormen in het vinden van innovatieve, per definitie onzekere, oplossingen voor problemen. Daar staat weer tegenover dat juist omdat context of sociale instituties of structuur/cultuur geen objectieve gegevenheden zijn maar sociale werkelijkheidsconstructies, er sprake is van een behoorlijke mate van maakbaarheid via leerprocessen als processen van collectieve betekenisgeving. Als individuen elkaar verstaan kunnen zij over hun beelden van de werkelijkheid communiceren en elkaars ideeën over die werkelijkheid veranderen. De sociale context is dan een soort sociale werkplaats voor het gezamenlijk construeren van nieuwe werke-

lijkheidsbeelden. Vervolgens treden zichzelf waarmakende voorspellingen op, omdat deze nieuwe werkelijkheidsbeelden louter door hun bestaan uitmonden in het al verwachte resultaat (Eiser 1986, Van der Knaap 1997). Werkelijk is datgene waarvan een voldoende groot aantal mensen heeft afgesproken dat het werkelijk te noemen is (Watzlawick e.a. 1973, 1984, Quinn 1998). Bewustwording is de toegangspoort tot het op metaniveau gebruikmaken van de kennis over hoe complexe en chaotische systemen werken door het sturen op zelfregulerende mechanismen, het gebruikmaken van toeval, het ontketenen van positieve energie, het sturen op processen van collectieve betekenisgeving, het sturen op zichzelf waarmakende voorspellingen en zoals Kelman dat noemt: "Change feeding on itself" (Kelman 2005).

Volgens Homan (2009) moet de aandacht vooral worden gericht op het ontstaan en hoeden van nieuwe betekeniswolken die altijd in een organisatie aanwezig zijn. Langzaam aan ontstaat een situatie waarin een klein voorval de zaak kan doen omslaan. Zo'n gebeurtenis brengt een non-lineaire reactie op gang, waarbij een schijnbaar onbetekende gebeurtenis grote consequenties heeft. Connectiviteit wordt dan belangrijk. Een hogere connectiviteit leidt ertoe dat nieuwe betekeniswolken al snel als een soort cognitieve virussen door het informele netwerk gepropageerd kunnen worden, zodat er op den duur ook nieuwe betekeniswolken op collectief niveau kunnen ontstaan. Het gaat om het versterken van de veranderdynamiek en processen die in ieder geval al gaande zijn in een organisatie. Uitgangspunt daarbij is het organiseren van het toeval. Het gaat niet om verandermanagement maar om het faciliteren van veranderingen (Homan 2009).

Stacey (2007) is pessimistischer wat betreft het bewust faciliteren van zelforganiserende systemen. "This is selforganising in the sense that human agents always have the potential for spontaneity and do not simply follow centrally determined rules of conduct. People do design and they do use blueprints and plans but these are all tools they use in their communicative interaction with each other and what happens depends upon the interplay of intentions, plans and choices. People have desires for these imaginatively constructed 'wholes' but what happens does do because of the interplay of their desires. There are no designs, blueprints or plans for interaction itself, for the interplay of intentions, and the tools emerge in the interaction between people. The evolution of fluid conversation and the emergence of creative new directions are radically unpredictable" (Stacey 2007, blz. 434-436).

Een interessant inzicht uit de complexiteitstheorieën is de introductie van de begrippen *"on stage" en "off stage"* (Goffman 1959, Homan 2006). Er is enige verwantschap met de in de voorgaande subparagrafen geïntroduceerde vergelijkbare begrippen, maar er zijn ook accentverschillen en verbindingen met de in hoofdstuk 4 beschreven begrip-

pen "frontstage" en "backstage". Aan wat ik hier maar even samenvat als het onderscheid tussen "frontstage" en "backstage" zit een aantal relevante theoretische dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op de "frontstage", de formele wereld "boven de ijsberg", waarin zich vooral de formele "objectieve" processen afspelen. De formele "on stage"-kant gaat over directieve en participatieve verandertrajecten (Homan 2006). In de termen van deze studie gaat het dan vooral om de structuurdiscussies en discussies over het procesherontwerp in de bestuurs- en organisatiewetenschappen uit hoofdstuk 4 en de veranderingsstrategieën en daarmee verbonden theorieën op het gebied van macht, expertise, onderhandelen en motiveren. De "backstage" is hier de wereld onder water. De informele "subjectieve" wereld van betekenisgeving, betekeniswolken, complexe sociale interactie en leerprocessen. De "off stage" kant gaat over de spontane gedragingen op de werkvloer, het continue gebruis en gebubbel dat gaande is aan de binnenkant van de organisatie (Homan 2006). De relevantie van deze dimensie is vooral het alert maken, dat zich onder het topje van de ijsberg nog een hele wereld bevindt die in het kader van het realiseren van complexe veranderingen veel belangrijker is dan de wereld van het topje van de ijsberg.

Met betrekking tot de tweede dimensie vervult de "backstage" vooral de functie van (veilige) ruimte (luwte) waarin, ondanks het machts- en expertgeweld "frontstage", ruimte is voor de netwerkstrategieën uit hoofdstuk 4 en de (onderhuidse) leer- en complexiteitsstrategieën uit dit hoofdstuk. De boodschap is dat ondanks de dominantie van machts-, expert- en onderhandelingsstrategieën er wel degelijk ruimte is voor die zo noodzakelijke netwerk-, leer- en complexiteitsstrategieën.

Met betrekking tot de derde dimensie vervult de "frontstage" de functie van de publicitaire "bühne" en symboolpolitiek waar de verschillende actoren hun acties kunnen verpakken en verkopen in de sturingsparadigma's die het beste aanslaan bij het publiek en de burgers. Stacey (2007) spreekt van retorische trucs. Het gaat dan om de structuuraanpak en procesherontwerpaanpak uit hoofdstuk 4 en de machts-, expert-, onderhandelings- en motivatieaanpak uit dit hoofdstuk. De boodschap is dat het verstandig is om te erkennen dat effectieve verandering vooral via andere veranderparadigma's moeten worden gerealiseerd. Maar omdat die niet goed verkoopbaar zijn aan het grote publiek, is voor de "bühne" gebruikmaken van het jargon van de "sterke leider die eens fors zal reorganiseren" noodzakelijk, zolang er in de kleedkamer maar met andere veranderstrategieën wordt gewerkt ter voorkoming van permanente mislukkingen.

In de praktijk lopen deze dimensies uiteraard door elkaar. Het onderscheid tussen "frontstage" en "backstage" wil niet suggereren dat "backstage" belangrijker is of dat de "frontstage" alleen maar nuttig is voor pr-doeleinden en symboolpolitiek. Op meerdere momenten in het

voorgaande is duidelijk geworden dat ook op macht gebaseerde veranderstrategieën belangrijk zijn bij complexe veranderingsprocessen. Ze vervullen een eigenstandige rol en ze kunnen fungeren als katalysator voor leerprocessen en processen van emergentie. Tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 1 opgeworpen vraag naar de (on)mogelijkheden om in de praktijk voldoende ruimte te creëren voor de veranderstrategieën die zich onder het topje van de ijsberg afspelen, kan gesteld worden dat het opzoeken van de luwte die "backstage" kan bieden meer mogelijkheden biedt dan vaak verondersteld wordt.

5.5 Succesfactoren voor een effectieve veranderaanpak

5.5.1 Inleiding

Een laatste invalshoek om naar succesvol veranderen te kijken is die van succesfactoren voor een effectieve veranderaanpak. In deze paragraaf maak ik een inventarisatie van in de literatuur aangetroffen succesfactoren en sluit ik af met een reflectie, waaronder het spiegelen van de in de literatuur aangetroffen succesfactoren aan de hiervoor gepresenteerde theoretische inzichten.

5.5.2 Succesfactoren

In de literatuur is sprake van vele verschillende opsommingen van succesvoorwaarden voor een effectief veranderingsproces. In deze paragraaf zet ik ze geclusterd op een rij. Deze clustering is niet geheel scherp en er is soms ook sprake van enige overlap tussen de verschillende (clusters van) succesfactoren. Dit is niet erg, want waar het vooral om gaat is om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in succesfactoren.[29] De in de literatuur aangetroffen (clusters van) succesfactoren voor verandering zijn de volgende.

Duidelijke veranderingsnoodzaak
Een succesvol veranderingsproces vergt een heldere noodzaak tot veranderen. Daarbij kunnen twee succesfactoren worden onderscheiden:

1 *Van buiten naar binnen denken en doen*: strategieontwikkeling kan bijdragen aan een externe oriëntatie. Door omgevingsveranderingen en markteisen expliciet te maken ontstaat er een externe noodzaak tot veranderen. Deze externe noodzaak is voor organisatieleden vaak herkenbaar en biedt de mogelijkheid om de noodzaak tot veranderen niet in het eigen falen te zoeken. De veranderingsbereidheid neemt hierdoor toe.

2 *Gedeelde probleemervaring*; gedeelde probleemervaring is noodzakelijk voor elke verandering. Externe en interne druk om verbeteringen te realiseren vormen een sterke bron voor verandering. Het probleembesef moet tenminste aanwezig zijn bij het topmanagement. Als de organisatie in crisis verkeert is het noodzakelijk dat het topmanagement in staat is de ernst van de situatie duidelijk te maken en vertrouwen te geven dat harde ingrepen nodig zijn. Als de organisatie niet in crisis verkeert en er voldoende tijd is voor verandering, dan is het wenselijk en relevant om tot een gezamenlijke probleemervaring te komen. De bereidheid tot veranderen neemt snel toe als ook de overige organisatieleden problemen ervaren en energie willen stoppen in het oplossen van die problemen (Beer en Eisenstat 1996). Een gemeenschappelijke probleemervaring kan ontstaan door de perspectieven van alle betrokkenen bespreekbaar te maken op de toekomstige wenselijke situatie, de bestaande problemen en de mogelijke oplossingen. Het komen tot een goede probleemperceptie en een gedeeld doel vereist tijd, geduld en inzet. Het ontwikkelen van een gedeelde probleemdefinitie is al een vorm van samenwerken.

Kotter en Cohen (2007) spreken in dit verband van het *vestigen van urgentiebesef*. Het gaat dan om het creëren van gevoel van urgentie onder de relevante mensen (voldoende aantallen) om zelfgenoegzaamheid, angst of boosheid te overwinnen. Als Kotter en Cohen inzoomen op de wijze waarop dit op een goede manier gedaan kan worden, zijn zij kritisch over rationele overtuigingsmethodes en pleiten ze voor een meer op gevoel gebaseerde benadering. Strategie, structuur, cultuur en systeem zijn belangrijk, maar vormen nooit het centrale probleem. In de kern van de zaak gaat het om het veranderen van menselijk gedrag. Mensen veranderen niet zozeer omdat ze een analyse voorgeschoteld krijgen die hun denken verandert, maar omdat ze feiten te zien krijgen die hun gevoelens veranderen. Zien is geloven. Dat kan worden gerealiseerd door aanschouwelijk onderwijs zoals het vertonen van een video van een boze klant. Confrontatie met de klant of meer in algemene zin met de "echte" werkelijkheid is een uiterst effectieve manier om urgentiebesef te vergroten. Het gaat erom medewerkers zelf tot urgentiebesef te laten komen zonder dat ze door de baas als stelletje idioten worden betiteld. Kotter en Cohen zijn genuanceerd over het zelf (verder) aanwakkeren van crises. Dit kan helpen, maar kan ook tot angst, brandjes blussen en defensief gedrag leiden. En urgentiebesef vestigen is niet voorbehouden aan het topmanagement. Dit kan ook gebeuren vanuit andere lagen in de organisatie.

Recentelijk is door Peters (2009) *schaamte* als een belangrijk element ten aanzien van het creëren van het gevoel voor urgentie ge-

noemd. Rationele schaamte ontstaat daar waar organisaties zich laten dwingen in een managementlogica gedicteerd door outputcriteria en daaraan gekoppelde financiële arrangementen. Professionele schaamte, of kwaliteitsschaamte, ontstaat daar waar professionals zich laten dwingen tot een geperverteerde kijk op professionaliteit waarin protocollen en procedures de boventoon voeren om zogenaamde eenduidigheid en transparantie te creëren. Beide leiden ertoe dat organisaties en professionals acteren op basis van een virtuele werkelijkheid die niets meer te maken heeft met de reële situatie waarin zij zich bevinden. Naarmate dat schrijnender situaties oplevert zal de schaamte toenemen. Schaamte wordt vooral bepaald door factoren als authentieke professionaliteit en betrokkenheid bij het maatschappelijke vraagstuk. Naarmate professionaliteit en betrokkenheid groter zijn, zal eerder schaamte optreden en zal de schaamte ook groter zijn. Veel maatschappelijke vraagstukken vragen erom dat organisaties het keurslijf van managementlogica en geperverteerde professionaliteit van zich afschudden. Schaamte kan daarbij een effectieve kracht zijn.

Heldere visie, koers, plannen en doelen

Een tweede cluster van succesfactoren heeft te maken met een heldere visie en koers en duidelijke plannen en doelen. Het gaat om de volgende succesfactoren:

- *Een heldere strategische koers*: een duidelijke missie en een heldere strategische koers zijn essentieel om in de organisatie een toekomstbeeld te schetsen en de leden een toekomstperspectief te bieden (Belasco 1990) en om misverstanden en verwarring te voorkomen over de doelen en richting van het veranderingsproces (Ansoff en Mc Donnel 1990);
- *Duidelijkheid over doelen van de verandering*: heldere doelen voor de verandering zijn nodig om richting te geven aan de verandering en om energie te mobiliseren om de doelen te realiseren. Beer, Eisenstat en Spector (1990) wijzen erop dat de doelen concreet moeten zijn, moeten aansluiten bij de missie en strategische doelstellingen van de organisatie en gerelateerd moeten zijn aan de probleemervaring van de betrokkenen.
- *Ruimte voor nadere invulling en bijsturing werkende weg*: vaststellen van doelen betekent niet dat het veranderingsproces geheel vastligt. Integendeel, de doelen geven een richting voor verandering, maar bijstelling gedurende het proces moet mogelijk blijven. Bovendien zijn er meerdere manieren om de doelen te realiseren.

Cohen en Kotter (2007) spreken in dit verband over het *ontwikkelen van een visie en strategie*. Het gaat dan over het creëren van zinvolle, duidelijke, eenvoudige en verheffende visies en strategieën in plaats van

alleen gedetailleerde plannen en begrotingen. Er moet niet gefocust worden op het aanhalen van de broekriem, maar op een inspirerend toekomstbeeld (dat overigens onmogelijk kan worden bereikt zonder maatregelen die tot kostenbesparingen leiden). Een focus op ombuigen vindt niemand leuk en vergroot de veranderweerstand.

Commitment van het (top)management
Het derde cluster succesfactoren heeft betrekking op het noodzakelijke commitment van het (top)management. Het betreft de volgende succesfactoren:

- *Bestuurlijke wil:* het (politieke) bestuur moet bereid zijn de verantwoordelijkheid te nemen en zich te committeren (Van Venrooy en Sonnenschein 2008). De politiek moet bereid zijn rugdekking te geven en te ondersteunen. Politieke steun (en druk) is onmisbaar voor het overwinnen van weerstand.
- *Actieve opstelling van het topmanagement*: in de top van de organisatie moet geloof bestaan dat een veranderingsproces kan bijdragen aan het beter functioneren van de organisatie. Een inspirerende leider die het veranderingsproces actief steunt, draagt in sterke mate bij aan een soepel verloop van de verandering (Burger 1992). Het topmanagement vervult een voorbeeldfunctie en voortrekkersrol als het gaat om de ontwikkeling van nieuwe culturele waarden en normen (Gerrichhauzen, Kamperman en Kluytmans 1994).
- *Specifieke aandacht voor het middenmanagement*: het middenmanagement speelt bij verandering een belangrijke rol. Bij de leden van dit management komen vaak als eerste de vragen terecht van medewerkers over het verloop van het veranderingsproces. Zij hebben de meeste contacten met de werkvloer en spelen een belangrijke rol met betrekking tot het ontwikkelen van nieuwe waarden en normen en processen voor resultaatverbetering. Veranderingen worden door leidinggevenden vaak gezien als een impliciete boodschap dat vroeger leiderschap niet voldoet. Hierdoor kan verandering worden gezien als een persoonlijk falen in de uitvoering van specifieke taken. Het is daarom verstandig problemen bespreekbaar te maken waarbij het perspectief van het middenmanagement in het begin leidend is. Er moet voor worden gewaakt dat de naar voren gebrachte problemen als een beschuldiging worden ervaren aan het adres van de leidinggevenden.

Kotter en Cohen (2007) spreken in dit verband over het *vormen van een leidende coalitie*. Het gaat om het samenstellen van een leidende coalitie met de kwaliteiten die nodig zijn om leiderschap te bieden. De verandering kan niet gedelegeerd worden aan een aparte taakgroep. Het topmanagement moet zelf aan de bak en een verdeeld managementteam

is contraproductief. Bouwen aan vertrouwen en teambuilding zijn daarvoor belangrijk. Voor een sterke man heeft een dag ook maar 24 uur. Het eigenaarschap moet dus breed worden belegd. Naarmate de verandering vordert, wordt het aantal deelnemers aan de leidende coalitie steeds groter, steeds dieper de organisatie in. Kotter en Cohen (2007) pleiten heel bewust voor het eerst vormen van een leidende coalitie alvorens de visie en strategie te ontwikkelen. Deze moet volgens hen juist met betrokkenheid van die leidende coalitie worden ontwikkeld voor een optimaal draagvlak vanaf het begin.

Draagvlak, participatie, leren

Een vierde cluster succesfactoren heeft betrekking op het realiseren van breed draagvlak via participatie en leren. Het gaat om de volgende succesfactoren:

– *Participatieve aanpak bij strategieontwikkeling*: een participatieve aanpak versterkt de veranderingsbereidheid. Ook is sprake van een vergroting van het veranderingsvermogen, omdat de deelnemers elkaars perspectieven leren kennen, elkaars taal leren spreken en gezamenlijke analyses maken en daarover in discussie gaan. Constante wederzijdse uitwisseling en communicatie is essentieel om de strategische doelen te vertalen naar organisatorische, technologische en culturele verandering.
– *Realiseren van actieve betrokkenheid*: actieve betrokkenheid van organisatieleden kan in belangrijke mate bijdragen aan een succesvol verloop van veranderingsprocessen. Deze betrokkenheid kan worden gerealiseerd door een combinatie van inspireren, consulteren en rationeel overtuigen. Door actieve betrokkenheid komt er rijkere informatie op tafel en betere oplossingen en doen organisatieleden ervaring op met probleemoplossing en veranderingsprocessen, waardoor zij steeds meer veranderingen op eigen kracht kunnen vormgeven en flexibel kunnen reageren op veranderende omstandigheden.
– *Bespreekbaar maken van barrières voor verandering*: tijdens het veranderingsproces is het wenselijk om de barrières die een effectieve invoering van verandering in de weg staan te inventariseren en bespreekbaar te maken. Het bespreekbaar maken van deze ervaringen versterkt het idee dat de organisatie wil leren van gemaakte fouten en een andere aanpak wil kiezen. Bovendien ontstaat een goed beeld van de hindernissen. Het is niet goed mogelijk om realistische invoeringsplannen op te stellen als niet met alle hindernissen rekening kan worden gehouden. Het veranderingspotentieel kan worden vergroot als barrières voor verandering worden besproken en naar oplossingen wordt gezocht om de barrières te slechten.

- *Aandacht voor machtsprocessen*: organisatieverandering leidt dikwijls tot het ter discussie stellen van bestaande machtsverhoudingen. Bij veranderingsprocessen richten verschillende partijen zich op het veiligstellen van eigen doelen en posities. Voor elk veranderingsproces is het daarom noodzakelijk rekening te houden met de belangengroepen in de organisatie, hun doelen, hun machtsbronnen en hun machtsrelaties. Machtsuitoefening moet gericht zijn op het steunen van degenen die willen innoveren of veranderen, het overdragen van visies, kennis, inzichten en methoden om het zelflerende vermogen te vergroten en om conflicten op te lossen, onderhandelingen te voeren, coalities aan te gaan en samenwerkingsmogelijkheden te vergroten.
- *Op gang brengen van leerprocessen*: organisationeel leren is een gemeenschappelijke gebeurtenis waarin nieuwe betekenissen en visies op de werkelijkheid worden geconstrueerd (Steyeart, Bouwen en Van Looy 1996). Voor het op gang brengen van leerprocessen is het nodig om een dialoog te starten over de perspectieven op organiseren die organisatieleden hanteren.
- *Constructief omgaan met conflicten:* gebruikmaken van conflicten door het erkennen en benoemen van tegenstellingen en het zoeken naar gemeenschappelijke belangen. Het voorkomen van machtsconflicten is essentieel voor een duurzame verandering. Conflicten en spanningen kunnen aanleiding zijn de samenwerking te verbreken, maar ook om de samenwerking onder de loep te nemen en te verbeteren (Boonstra 2007).
- *Bouwen aan vertrouwen*: opbouwen van vertrouwen tussen personen om samenwerking makkelijker te maken. Belangrijk daarbij is dat de juiste condities worden gecreëerd. Aandacht voor rechtvaardigheid, de mogelijkheid tot "face to face"-interacties en de aanwezigheid van grondregels. Vertrouwen kan worden opgebouwd door initiatieven met een laag risico. Bij bevestiging hiervan wordt vertrouwen bekrachtigd en verder opgebouwd. Voorts moeten gevoelens van onzekerheid, twijfel en wellicht argwaan worden verdragen, zonder dat dit leidt tot beëindiging van de samenwerking (Schruijer en Vansina 2007);
- *Autonomie*: met behoud van eigen identiteit kunnen bijdragen aan gemeenschappelijkheid zonder alleen te komen staan. In het vormen van het samenwerkingsverband is het de kunst om vanuit een eigen identiteit bij te dragen aan het geheel. Centraal staat de vraag naar een gemeenschappelijke identiteit en het zoekproces om deze identiteit vorm te geven (Boonstra 2007).

Kotter en Cohen (2007) spreken in dit verband van het *creëren van breed draagvlak voor verandering* door middel van "empowerment" van

medewerkers. Het gaat dan vooral om het wegnemen van obstakels, niet om het toekennen van macht. Het middenmanagement moet goed worden toegerust en er moet worden gesnoeid in bureaucratie en disfunctionele beloningssystemen. Een van de krachtigste vormen van motivatie is feedback over de effecten van het gedrag.

Communicatie
Een vijfde cluster succesfactoren heeft te maken met goede communicatie. Het gaat om de volgende succesfactoren:
- *Communicatie en informatie*: een goede communicatie tijdens het proces is essentieel voor het slagen van het veranderingsproces. Communicatie stimuleert het veranderingspotentieel, omdat ideeën voor verbetering en vernieuwing vorm krijgen als informatie beschikbaar is en de uitwisseling van ideeën wordt aangemoedigd (Kanter 1993). Communicatie zorgt voor de juiste beeldvorming over de noodzaak van veranderen, de wijze waarop de verandering plaatsvindt, het gewenste resultaat en de voortgang van het proces (Koeleman 1995). Informatie moet te allen tijde beschikbaar zijn via open communicatiekanalen. Informele contacten/netwerken versnellen en versterken de informatiestromen.
- *Zichtbare resultaten*: zichtbare resultaten zijn belangrijk om te blijven investeren in verandering en samenwerking. Resultaten zorgen voor energie bij de partners en maken zichtbaar wat de meerwaarde is van de samenwerking. Als concrete resultaten uitblijven is de kans groot dat het samenwerkingsverband onder druk komt te staan en uiteenvalt (Boonstra 2007).

Kotter en Cohen (2007) spreken in dit verband van het *communiceren van de veranderingsvisie* en het *genereren van korte termijnsuccessen*. Het communiceren van de visie en de strategieën gaat om eenvoudige boodschappen vanuit het hart, die via open kanalen worden verstuurd. Hierbij zijn daden belangrijker dan woorden. Symbolen spreken duidelijke taal. Herhaling is het sleutelwoord. Het gaat om meer dan kennisoverdracht. Effectieve communicatie is een kwestie van tweerichtingsverkeer. Voorbeeldgedrag van het topmanagement is cruciaal. Het produceren van kortetermijnsuccessen die zorgen voor geloofwaardigheid. Zonder goed aangestuurde successen kunnen sceptici iedere inspanning om zeep helpen. Successen bieden leiders van veranderingsprocessen feedback over de geldigheid van hun visies en strategieën, betekenen een schouderklopje en een emotionele oppepper voor degenen die hard werken om een visie te realiseren. Successen creëren vertrouwen in het proces en trekken degenen aan die nog niet effectief meehelpen en ontnemen cynici hun macht. Prioriteiten stellen is belang-

rijk, want te grote versnippering leidt tot te langzame resultaten. En er moet begonnen worden met het plukken van laaghangend fruit.

Passende veranderaanpak

Een zesde cluster van succesfactoren heeft meer specifiek betrekking op de veranderaanpak zelf. Het gaat om de volgende succesfactoren:

- *Integrale vernieuwing*: bij fundamentele verandering gaat het er om de organisatie als totaliteit (doelen, strategie, technologie, structuur, cultuur, menselijk gedrag) in beweging te krijgen (Boonstra 1992, Beer en Eisenstat 1996).
- *Duidelijkheid over de aanpak van de verandering*: het is van belang om ook de aanpak van de verandering expliciet te maken. Het biedt de mogelijkheid om de veranderingsfilosofie te verduidelijken en bespreekbaar te maken. Ook worden de rollen en bijdragen van de betrokkenen helder en wordt een beeld gegeven van het tijdsverloop en de activiteiten die worden uitgevoerd. Helderheid over de aanpak kan onzekerheid reduceren en bijdragen aan realistische verwachtingen over het procesverloop.
- *Ontwerpen en ontwikkelen*: een ontwerpaanpak heeft de voorkeur als de organisatie in crisis verkeert en een afbouwproces nodig is. Als er orde op zaken is gesteld kan vervolgens een ontwikkelingsaanpak worden gevolgd om de organisatie opnieuw op te bouwen. Een ontwikkelingsaanpak verdient de voorkeur als de organisatie niet in een crisis verkeert en streeft naar verbetering van flexibiliteit en innovatief vermogen. Het is overigens moeilijk om in een zuivere ontwikkelingsaanpak tot fundamentele vernieuwing te komen De probleemanalyse kan in samenwerking met alle betrokkenen worden uitgevoerd, maar de kennis van adviseurs is nodig om ervoor te zorgen dat er een integrale diagnose plaatsvindt en organisatieleden ervan te weerhouden om problemen direct op te lossen volgens bestaande principes, patronen en procedures. Soms blijkt het na de probleemdiagnose niet goed mogelijk om in samenspraak met alle betrokkenen oplossingen te ontwikkelen, omdat er sprake is van een verdeelde cultuur, wantrouwen, verschillende doelstellingen en belangentegenstellingen. Er zijn dan onvoldoende voorwaarden aanwezig om de organisatie van onder af te verbeteren in een participatief leerproces. Het dilemma kan worden opgelost door afwisselend gebruik te maken van de ontwerp- en de ontwikkelingsbenadering. Naarmate het proces vordert komt het accent steeds meer op de ontwikkelingsbenadering te liggen (Boonstra 1994).
- *Stapsgewijze en iteratieve aanpak*: succesvol veranderen verlangt een ideaalbeeld van de toekomstige situatie dat richting geeft aan de veranderingen. Tegelijkertijd is het ideaalbeeld globaal en heeft het veranderingsproces geen duidelijk eindpunt. Het is vaak noodzakelijk

om de verandering stapsgewijs aan te pakken om afstemming en coördinatie binnen het veranderingsproces mogelijk te maken en om rustmomenten van stabiliteit te creëren. Gezamenlijke doelbepaling voor verschillende fasen vergroot de kans dat doelen realistisch en haalbaar zijn. Het stellen van specifieke doelen en het maken van een actieplanning om de doelen te bereiken leiden er tevens toe dat er een leerproces in gang wordt gezet. Het veranderingsproces heeft daarmee een sterk iteratief karakter. Dit maakt het noodzakelijk in het proces effectieve feedbackmomenten in te bouwen, waarop het veranderingsproces zelf wordt bestudeerd, beoordeeld en zo nodig bijgesteld.
- *Opleiding en gedragsverandering*: de invoering van veranderingen dient gepaard te gaan met een intensief opleidingsprogramma dat zich richt op vaktechnische kwalificaties en sociaal-organisatorische vaardigheden. De opleiding moet praktische ondersteuning bieden bij de dagelijkse werkzaamheden. Sociaal-organisatorische vaardigheden moeten in gezamenlijk (team)verband worden verbeterd met participatie door de leidinggevenden.
- *Ondersteunende technologie*: het veranderingsproces naar een flexibele probleemoplossende organisatie zal ook tot uiting moeten komen in technologische aanpassingen.
- *Ondersteunende personeelsinstrumenten*: instrumenten van personeelsmanagement moeten in overeenstemming worden gebracht met de gerealiseerde veranderingen met behulp van functiecriteria, functiewaardering, beloningsbeleid, beoordelingsbeleid en opleidingsbeleid (French en Bell 1984).

Kotter en Cohen (2007) wijzen in aanvulling nog op twee factoren die te maken hebben met borging van de verandering:

1 *Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen*: het is van groot belang dat na de eerste successen niet wordt verslapt. Na de eerste successen kan en moet de veranderimpuls groter worden. Veranderingen moeten vroeg in het proces worden geconsolideerd. Het gaat om het creëren van veranderingsgolf na veranderingsgolf. Het urgentiebesef moet op peil worden gehouden en er moeten steeds nieuwe en steeds moeilijkere veranderingen worden aangepakt.
2 *Nieuwe veranderingen verankeren in de cultuur*: verankeren van veranderingen door middel van consistentie in succesvolle acties gedurende langere tijd, het juiste bevorderingsbeleid, voorlichting voor nieuwe medewerkers, evenementen die tot emotionele betrokkenheid leiden ter voorkoming van terugslag door traditie na vertrek oorspronkelijke trekkers. Cultuurverandering komt niet als eerste

maar als laatste. Cultuur verandert pas als de nieuwe manier van werken een tijd lang aantoonbaar succesvol is geweest.

Behn (2005, 2008), Henderson (2003) en Barber (2005) wijzen in het kader van de borging van de veranderingen nog op het belang van *hoogfrequente bijeenkomsten om de voortgang te bewaken* onder voorzitterschap van iemand met autoriteit op basis van accurate en tijdige informatie over de werkelijkheid en leidend tot adequate "follow up". Van Delden (2009) en Kelman (2005) wijzen nog op het belang van het lang volhouden van veranderingen.

5.5.3 Reflectie op de succesfactoren

Het eerste punt dat opvalt is dat de lijst met succesfactoren lang is en dat de meeste auteurs pleiten voor het voldoen aan zoveel mogelijk zo niet alle factoren. Er is hier dus duidelijk geen sprake van een contingentiebenadering. Gewoon aan zoveel mogelijk factoren voldoen is het advies.

Een tweede punt dat opvalt is dat bijvoorbeeld Boonstra (1998) pleit voor het starten met veranderingen zonder dat aan alle succesfactoren is voldaan, omdat veranderingen anders nooit van de grond komen. Het voldoen aan alle factoren vooraf is een ondoenlijke zaak. Dit past in de incrementele, lerende theorieën zoals hiervoor besproken en duidt op een impliciete keuze voor improviseren en bricoleren (werken met wat voorhanden is) in plaats van het planmatig werken op basis van een "grand design". Gewoon beginnen met het voldoen aan een aantal succesfactoren en zo geleidelijk aan doorbouwen.

Ook Kotter en Cohen (2007) pleiten voor het starten met veranderingen zonder dat aan alle succesvoorwaarden is voldaan. Maar zij pleiten wel voor een aanpak in een vaste volgorde. Eerst urgentiebesef vestigen, dan een leidende coalitie vormen, vervolgens een visie en strategie ontwikkelen, deze visie communiceren, breed draagvlak creëren, zorgen voor kortetermijnsuccessen en tot slot de verbeteringen consolideren en verankeren in de cultuur. De opsomming van succesfactoren is dwingend qua volgorde, al nuanceren Kotter en Cohen (2007) dit wel in die zin dat er sprake mag zijn van overlap tussen de stappen. Maar dan vooral doordat er door wordt gegaan met eerdere stappen tijdens het maken van de volgende stap. Stappen overslaan of in andere volgorde zetten is volgens Kotter en Cohen (2007) contraproductief.

Meest opvallend aan deze dwingende volgorde is het pleidooi voor het eerst vormen van een leidende coalitie alvorens de visie en strategie te ontwikkelen. Visie en strategie moeten vanaf het begin worden ontwikkeld door die leidende coalitie ten einde optimaal draagvlak te realiseren vanaf het begin. Daarmee sluiten Kotter en Cohen (2007) zich

aan bij Collins (2001) die ook aangeeft dat je eerst de goede mensen moet selecteren alvorens aan de slag te gaan met de ontwikkeling van de visie. De vraag is echter in hoeverre deze volgorde inderdaad zo dwingend moet zijn, mede gezien het feit dat het in de meeste veranderingsprocessen niet mogelijk is om met een geheel nieuwe leidende coalitie te starten. Dat zou immers betekenen dat alle sleutelposities vanaf het begin van een veranderingsproces door de "goede" mensen moeten zijn vervuld. Daarvan is vaak geen sprake. Meestal moet in eerste instantie worden gewerkt met de mensen die er zitten en is het massaal ontslaan van mensen in sleutelposities niet mogelijk, zeer kostbaar en ook een risico voor de continuïteit van de organisatie.

Wat tot slot grotendeels ontbreekt in de literatuur over succesfactoren zijn concrete handelingsperspectieven die passen in de complexiteitsstrategie. Het gaat vooral om een combinatie van werkbare mechanismen die passen bij de machts-, expert-, motivatie-, onderhandelings- en leerstrategie. Ook ontbreekt de aandacht voor het belang van lang volhouden om te voorkomen dat terugval naar oude gewoonten plaatsvindt en de gewenste verandering niet beklijft.

5.6 Theoretische reflectie op de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht

5.6.1 Inleiding

In deze paragraaf kijk ik terug op de verschillende theoretische inzichten en trek ik conclusies uit de confrontatie van deze theoretische inzichten met de praktijktheorie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

5.6.2 Reflectie op theoretische inzichten

Terugkijkend op de verschillende theoretische inzichten constateer ik dat ondanks de diversiteit aan inzichten wel sprake is van een gemeenschappelijke theoretische vijand. Wat alle inzichten met elkaar verbindt is dat ze alle kritisch zijn over een éénzijdig rationele, hiërarchische, planmatige wijze van kijken naar de werkelijkheid die past in het functionalistische veranderparadigma. Een deel van de kritiek komt vanuit de theorieën over onderhandelen en procesmanagement die vallen binnen het functionalistische paradigma en een ander deel van de kritiek vloeit voort uit de (combinatie van) leertheorieën en complexiteitstheorieën die vallen binnen het sociaal-interpretatieve veranderparadigma. Wat in dit verband ook opvalt is dat meer eenzijdige machtsstrategieën vaak

nog wel een plek krijgen in de alternatieve veranderstrategieën als regulerend machtscentrum of katalysator van interactieve leerprocessen.

Ten tweede stel ik vast dat deze inzichten, net zoals dat het geval was bij de theoretische inzichten met betrekking tot de bestuurs- en organisatiekunde, veelal een a-priorikarakter hebben en afzonderlijk beschouwd onvolledig zijn en op het eerste gezicht ook deels tegenstrijdig als het gaat om verschillende veranderparadigma's en veranderstrategieën en succesfactoren die op gespannen voet met elkaar lijken te staan. Tegelijk valt op dat ten aanzien van de meeste theoretische inzichten weliswaar sprake is van een dominante (en daarmee tegelijkertijd eenzijdige) invalshoek, maar dat tegelijkertijd in veel van deze inzichten theoretische inzichten uit andere theorieën worden binnengesmokkeld. Hier lijkt sprake van op zijn minst de impliciete erkenning dat de echte werkelijkheid ingewikkelder en holistischer is dan de betreffende theorie waarmee men die werkelijkheid wil beschrijven en verklaren. In die zin concludeer ik dan ook dat de verschillende theoretische inzichten elkaar aanvullen. Wat in dit verband ook opvalt is dat op het niveau van succesfactoren sprake is van een grote mate van overeenstemming in de literatuur. Dit terwijl de verschillende succesfactoren vaak gerelateerd zijn aan verschillende veranderstrategieën en veranderparadigma's. Dat is opnieuw een indicatie dat de werkelijkheid holistischer is dan de manier waarop deze wordt beschreven en verklaard vanuit de afzonderlijke theoretische inzichten.

Ten derde is mijn conclusie dat sprake is van een aantal theoretische debatten in de veranderkunde die ik als volgt samenvat.

Mengen of niet mengen op basis van contingentie of intelligent schakelen?
Het eerste debat gaat over de vraag of de verschillende veranderstrategieën gecombineerd kunnen worden en zo ja of dat dan moet gebeuren op basis van een contingentiebenadering of op basis van intelligent schakelen tussen strategieën. Dit gegeven het feit dat de verschillende gedachtewerelden die ten grondslag liggen aan de verschillende veranderstrategieën onvergelijkbaar zijn. De Caluwé en Vermaak (2006) spreken zelfs van incommensurabiliteit, wat inhoudt dat er geen objectief kader bestaat om tegenstrijdige of concurrerende perspectieven te evalueren.

Enerzijds is er het standpunt dat pleit tegen een regenboogaanpak en voor focus en een zoektocht naar hefbomen, omdat een veelheid aan interventies en bijbehorende werkingprincipes met elkaar concurreren wat meer verandermoeheid dan veranderopbrengsten oplevert. Anderzijds is er het standpunt dat als het gaat om ongetemde vraagstukken juist gekozen moet worden voor allerlei kleine en grote interventies die synergetisch zijn en waarmee een sneeuwbaleffect kan worden veroorzaakt (De Caluwé en Vermaak 2006). In de ene variant is

sprake van een gereedschapskist met verschillende veranderstrategieën waarmee je vraagstukken en problemen kunt typeren en oplossen, waarmee je situationeel de beste aanpak kunt kiezen, waarbij je een interventie kiest en ontwerpt, regie kunt voeren over ontwerp en implementatie en waarbij je kunt construeren en visies en daadkracht kunt ontwikkelen. In de andere variant vormen de verschillende veranderstrategieën een taal die mensen kan helpen in het herkennen en hanteren van dilemma's en ambiguïteiten, van concurrerende werkelijkheden. Daardoor ontstaat een dialoog tussen actoren die verschillende werkelijkheden hanteren. De kunst zit hem erin om te ontsnappen aan de eigen logica, aan de gevangenis van eigen ideeën, waardoor je kunt openstaan voor die van anderen. Men kan anders niet omgaan met de spanningen die dat soort verschillen steeds maar blijft oproepen (De Caluwé en Vermaak 2006).

Als problemen en contexten niet al te ingewikkeld en persistent zijn, dan zou situationeel handelen gebaseerd op een contingentiebenadering kunnen volstaan. Voor bepaalde veranderingen is een aanpak in één dominante veranderstrategie dan voor de hand liggend. Dan wordt voorkomen dat werkingsmechanismen die ten grondslag liggen aan de verschillende veranderstrategieën elkaar in de weg gaan zitten. De onderlinge uitgangspunten van de verschillende veranderstrategieën liggen zo uiteen, dat bij het mengen van kleuren in een traject, de conflicterende uitgangspunten elkaar juist verzwakken (De Caluwé en Vermaak 2006). De werkzaamheid van interventies neemt juist toe als je diep in één kleur (strategie) een interventie kunt doen en af kunt maken. Als problemen ambigue, complex en persistent zijn, wordt het echter vaak anders, omdat contingentiedenken dan tot onhanteerbaar grote aantallen combinaties leidt. Dit soort ongetemde vraagstukken heeft onlosmakelijk verschillende aspecten in zich en verschillende betrokkenen hebben verschillende beelden over de vraagstukken. Als je voor een tijdje kiest voor een dominante veranderstrategie, dan is dat procesmatig een fictie en inhoudelijk niet toereikend.

Het lijkt dan ook nagenoeg onvermijdelijk deze meervoudige werkelijkheid en de daarbij horende tegenstellingen te betrekken in de veranderaanpak. Het wordt een kwestie van collectief leren schakelen en switchen, want soms speelt macht, soms spelen dilemma's, soms speelt vertrouwen of resultaatgerichtheid. Bij ongetemde problemen spelen ze in tijd en ruimte continu door elkaar heen. Als gefocust wordt op leren zal dat veel reflecties opleveren, maar ook een gebrek aan actie, resultaten of consensus waardoor juist het leren weer onder druk komt te staan. De hefboom is niet zozeer het vermogen van de veranderaar om te focussen en te kiezen, maar om in dialoog deze complexiteit te leren hanteren. Het gaat om vaardig collectief schakelen en switchen (De Caluwé en Vermaak 2006). Het gaat dan om een re-

pertoirebenadering waarbij op basis van een combinatie van expliciete kennis en ervaringskennis wordt gebricoleerd, geïmproviseerd en geëxperimenteerd.

Als onderdeel van dit algemenere debat van mengen versus niet mengen en contingent handelen of intelligent schakelen is in het kader van deze studie een aantal concretere theoretische debatten relevant. Belangrijk is het vraagstuk of meer eenzijdige machtsstrategieën (doorzettingsmacht) en leer- en complexiteitsstrategieën (verleiding) gecombineerd kunnen of zelfs moeten worden om ongetemde problemen op te lossen. Kan (of moet zelfs) de inzet van macht dienen als katalysator van interactieve leerprocessen? In dit kader kwamen we in het voorgaande verschillende vraagstukken tegen als het belang van (inspirerende) inhoud versus (de kwaliteit van het) proces, van bovenaf of van onderop werken, wel of niet gebruikmaken van crisis en urgentie als hefboom, wel of niet werken op basis van volledige openheid en vertrouwen en uitgaan van een negatief of positief mensbeeld.

Belangrijk is ook het vraagstuk of interactief leren wel mogelijk is in niet machtsvrije ("onveilige") omstandigheden. In dit verband wijzen De Caluwé en Vermaak (2006) erop dat als machtsstrategieën dominant zijn ze altijd zullen winnen. Dat zou betekenen dat interactief leren alleen tot ontwikkeling kan komen als daarvoor door de dominante machthebbers de ruimte wordt geboden. Die ruimte zou dan alleen kunnen ontstaan als de machtigen ervoor kiezen hun macht deels "af te staan" door de ruimte te geven aan interactief leren, zelfs als dat tot wijziging van de oorspronkelijke machtsverhoudingen kan leiden. Dit roept de vraag op hoe leer- en complexiteitsstrategieën mogelijk kunnen worden gemaakt in door machtsprocessen overheerste situaties. In dit verband kwamen we in het voorgaande het vraagstuk tegen van "frontstage versus backstage". Op het toneel zijn machtsstrategieën dominant, maar in de luwte van de coulissen zou ruimte zijn voor onderhuids leren.

In hoeverre zijn complexe veranderingen maakbaar?

Een ander debat dat oprijst als we naar de verschillende theoretische inzichten kijken is de vraag in welke mate complexe veranderingen sowieso maakbaar zijn. De machtsstrategieën die vallen onder het functionalistische paradigma gaan uit van directe maakbaarheid. De interactieve leerstrategie die valt onder het sociaal-interpretatieve paradigma gaat meer uit van een indirecte maakbaarheid via het stimuleren van leerprocessen en zelforganisatie.

Vanuit de complexiteitstheorie wordt de aandacht gevestigd op de beperkingen van de maakbaarheid van veranderingen vanwege de complexiteit van sociale interactieprocessen. Sommige complexiteitstheorieën gaan daarin zo ver dat zelfs indirecte maakbaarheid niet mogelijk

wordt geacht. Leerprocessen worden gezien als volledig emergente processen waarop niet kan worden gestuurd. De interactieve leertheorie is daar optimistischer over vanwege het geloof in het via gemeenschappelijke betekenisgeving op een bewuste manier gezamenlijk vormgeven van nieuwe werkelijkheden en het daarbij actief benutten van de potentiële kracht van complexiteit. Het gaat dan wel om een andere vorm van maakbaarheid dan zoals bedoeld bij de veranderingsstrategieën die gebaseerd zijn op geplande verandering. Daarvan wordt verondersteld dat die met betrekking tot complexe vraagstukken niet effectief zijn. In deze studie staat de vraag centraal of niet juist de combinatie van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën de sleutel biedt tot maximale maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen.

Conclusie naar aanleiding van de theoretische debatten ten behoeve van het casusonderzoek

Als ik kijk naar deze theoretische debatten is het de vraag of wel gestreefd moet worden naar een finale beslissing. Of het de ambitie moet zijn van het casusonderzoek op zoek te gaan naar empirisch bewijs voor het ene of het andere standpunt. Of dat het bestaan van verschillende perspectieven niet beter als voordeel moet worden geaccepteerd, omdat het bij het oplossen van ongetemde problemen vooral gaat om het actief en bewust gebruikmaken van deze verschillende perspectieven door te mengen en te schakelen. Omdat elke (te lang volgehouden) eenzijdige benadering per definitie tot mislukken is gedoemd. Omdat het beter is de keuzevraag te herdefiniëren naar dilemma's waar flexibel mee moet worden omgegaan of naar spanningen waartussen moet worden gebalanceerd. Het innemen van een eenzijdige theoretische positie is mogelijk de minst aan te bevelen route, omdat eenzijdigheid in een ambigue wereld per definitie minderwaardig is aan veelzijdigheid.

Gezien het voorgaande is mijn conclusie dat de zoektocht in het casusonderzoek gericht moet zijn op het vinden van empirisch bewijs voor de stelling dat dit meervoudig "en/en" werken de beste veranderstrategie is. Waarbij nog de vraag kan worden gesteld of het mogelijk is om qua handelingsperspectief verder te komen dan de aanbeveling: ga vooral aan de slag met het totale handelingsrepertoire dat voorhanden is, bouw daarmee zoveel mogelijk eigen ervaringskennis op die het mogelijk maakt om in volgende situaties steeds weer de goede repertoirekeuze te maken, omdat je nu eenmaal niet in alle situaties het totale repertoire kan (vanwege gebrek aan middelen) en hoeft in te zetten.

Met daarachter nog de vraag in hoeverre het via schriftelijke en mondelinge kennisoverdracht mogelijk is deze kennis over handelingsperspectieven over te dragen. Een belangrijk aandachtspunt om mee te nemen naar het casusonderzoek is de zoektocht naar verdere concretisering van handelingsperspectieven. In feite gaat het dan om het zoveel

mogelijk proberen expliciet te maken van impliciete kennis. Is het mogelijk om te ontsnappen aan de grote mate van abstractheid die de meeste "opsommingen" van handelingsperspectieven toch nog steeds kenmerken of zijn er simpelweg grenzen? Bij impliciete ervaringskennis, die tachtig procent van de totale waardevolle kennis uitmaakt, speelt immers het probleem dat we meer weten dan we kunnen opschrijven en vertellen.

5.6.3 Confrontatie van de theoretische inzichten met de praktijkvisie van verleiding met doorzettingsmacht

Confrontatie van veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht met de theoretische inzichten

Als de praktijktheorie van verleiding met doorzettingsmacht moet worden gepositioneerd in het licht van de verschillende theoretische debatten, dan is sprake van een theorie die vooral gebaseerd is op het sociaal-interpretatieve paradigma vanwege de grote nadruk die wordt gelegd op de noodzaak tot verleiden in een situatie waarin niemand de baas is. Tegelijkertijd is ook duidelijk sprake van functionalistische elementen als het gaat om het gebruik van doorzettingsmacht in velerlei verschijningsvormen om doorbraken te forceren wanneer de grenzen van verleiding zijn bereikt.

Ik constateer dat de praktijkvisie vooral geformuleerd is op het niveau van succesfactoren voor een effectief veranderingsproces. Daarbij wordt in de praktijkvisie wel gebruikgemaakt van voorbeelden die concreet aanschouwelijk proberen te maken hoe het toepassen van succesvoorwaarden er in de praktijk uitziet.

Als ik de praktijkvisie spiegel aan in de literatuur aangetroffen succesvoorwaarden, dan kan geconstateerd worden dat er een grote mate van overeenstemming bestaat. In de praktijkvisie komt een klein aantal aandachtspunten voor die nog niet zo scherp in de bestaande overzichten van succesfactoren voorkomen. In de lijst met succesfactoren uit de literatuur komen enkele aandachtspunten voor die minder expliciet in de praktijkvisie aan de orde komen, maar in de praktijkervaring waarop die praktijkvisie is gebaseerd wel herkenbaar zijn. Mijn conclusie is dat de praktijkvisie bevestiging vindt in de wetenschappelijke literatuur over succesfactoren voor verandering.

Wat de theoretische verkenning ook heeft opgeleverd is een nadere verdieping en onderbouwing van de praktijkvisie ten aanzien van de vraag *waarom* bepaalde interventies wel of geen bijdrage leveren aan het succes van veranderingsprocessen. De in de praktijkvisie beschreven succesfactoren passen allemaal binnen één of meerdere veranderingsstrategieën en de daaraan ten grondslag liggende theoretische inzichten. Zo wordt onder meer helder waarom het verstandig is om con-

structief met weerstand om te gaan, waarom het verstandig is om te focussen op waar positieve energie aanwezig is en hoe zichzelf versterkende positieve feedbackprocessen werken. Een aantal theoretische inzichten verklaart ook waarom het positief omgaan met conflict/verschil en het inrichten van leerprocessen van groot belang is voor het realiseren van succesvolle verandering. De nadere onderbouwing vanuit de theoretische inzichten leidt tot een aanscherping van de praktijkvisie, vooral als het gaat om het benadrukken van het belang van leerprocessen, het constructief omgaan met verschil, het gebruikmaken van aanwezige veranderenergie, het streven naar congruentie en het streven naar zichzelf versterkende positieve feedbackprocessen. Het belang van het inrichten van leeromgevingen is daarmee sterker op het netvlies gekomen. Tegelijkertijd vragen andere theoretische inzichten nadrukkelijk aandacht voor de belangrijke rol die machtsprocessen nog steeds spelen. Het concept congruentie levert een belangrijke bijdrage aan het beter begrijpen hoe het in situaties waarin sprake is van tegengestelde belangen en/of conflicterende percepties, toch mogelijk is op handelingsniveau tot overeenstemming te komen. Het concept van "zichzelf voedende verandering" biedt een belangrijke bijdrage aan het begrijpen hoe zichzelf versterkende processen gebaseerd op het steunen van aanwezige positieve energie werken en waarom het van belang is om veranderingsinspanningen langdurig vol te houden teneinde te voorkomen dat er sprake is van terugval. Het onderscheid tussen "frontstage" en "backstage" verklaart waarom de interactieve leerstrategie toch mogelijk is in situaties die overheerst lijken te worden door op macht gebaseerde strategieën.

Van belang zijn ook de verschillende theoretische inzichten die een verklaring vormen voor de fundamentele complexiteit van veranderingsprocessen en de werking van complexe sociale interactieprocessen. Deze inzichten vormen een belangrijke verklaring waarom het traditionele paradigma van de rationele geplande verandering niet effectief is als het gaat om het oplossen van de ongetemde problemen. Wat deze theoretische inzichten wat mij betreft in dit verband ook opleveren is een zekere mildheid ten aanzien van het optreden van wat in de veranderpraktijk vaak wordt beschouwd als disfunctionele processen. Wat veel theoretische inzichten laten zien is dat fenomenen als bijvoorbeeld chaos, weerstand, defensieve routines en het uit de weg gaan van conflicten, gebrek aan samenwerking en onvoorspelbare onbedoelde effecten, feitelijk vrij normale verschijnselen zijn. Waarbij het gaat om "op zich goed willende of op zijn minst tot het goede in staat zijnde mensen in een tot disfunctioneel gedrag aanzettend systeem".

Verleiding en doorzettingsmacht in het licht van de theoretische debatten

Confrontatie van de praktijkvisie met de verschillende theoretische debatten levert ook een aantal conclusies op. Duidelijk is dat de praktijkvisie een menging van verschillende veranderstrategieën laat zien met de impliciete veronderstelling dat menging wel degelijk mogelijk is en zelfs cruciaal voor succesvolle verandering. Wat de praktijkvisie laat zien is dat het mogelijk is doorzettingsmacht in te zetten zonder het draagvlak te verliezen dat nodig is om veranderingen duurzaam succesvol te laten zijn. Zolang het inzetten van doorzettingsmacht maar weer gevolgd wordt door activiteiten gericht op leren. Wat de praktijkvisie ook laat zien is dat momenten van leren soms afgewisseld moeten worden met momenten van doorzettingsmacht, juist om veranderprocessen verder te brengen, doorbraken te forceren en impasses te doorbreken. Daarmee wordt ook afstand genomen van auteurs die van mening zijn dat in situaties waarin sprake is van botsende domeinbelangen of psychologische fixaties grensoverschrijdende samenwerking niet mogelijk is.

De praktijkvisie laat ook zien dat het mogelijk is om leersituaties te realiseren in situaties waarin de condities voor optimaal leren niet aanwezig zijn. De praktijkvisie laat eveneens zien dat het mogelijk is om te veranderen op een improviserende niet systematische wijze. De praktijkvisie kenmerkt zich duidelijk door een aanpak waarin gewerkt wordt met een globale richtinggevende visie die veel ruimte laat in de uitvoering voor nadere invulling en concretisering in overleg met de werkvloer. Daarbij wel gebruikmakend van "aanschouwelijk onderwijs" ter illustratie van wat concreet bedoeld wordt met de visie. Tegelijkertijd laat de praktijkvisie zien dat uiteindelijk ook uitwerking in concrete doeleinden noodzakelijk is.

Over de vraag of het mogelijk is om "contingentiefactoren" te onderscheiden die relevant zijn in de precieze keuze voor bepaalde strategieën en interventies doet de praktijkvisie weinig expliciete uitspraken. De praktijkvisie is ontwikkeld voor het oplossen van ongetemde problemen, waarbij altijd sprake is van een inhoudelijke en normatieve onzekerheid, veel betrokken actoren en het ontbreken van een machtscentrum. Er is vooral sprake van een "repertoirebenadering".

Daarbij wordt in de praktijkvisie wel gepleit voor zaken als het beginnen met makkelijke projecten en pas daarna de moeilijkere projecten aanpakken, het top-down beginnen en geleidelijk aan meer ruimte laten voor bottom-up initiatieven en het inzetten van een groter deel van het totale beschikbare repertoire naarmate sprake is van een complexer probleem.

In de praktijkvisie wordt ook duidelijk gepleit voor het actief gebruik van toeval. Daarvoor is het van belang dat er sprake is van een heldere richtinggevende visie. Zonder zo'n visie is het onmogelijk om het toe-

val te herkennen. Daarmee pleit de praktijkvisie ook voor een combinatie van inhoud en proces. Waarbij de inhoud (de visie die gerealiseerd moet worden, de resultaten die bereikt moeten worden) uiteindelijk de uitkomst is van een gemeenschappelijk proces van visievorming.

In de praktijkvisie is sprake van optimisme over de mogelijkheden van nieuwe vormen van maakbaarheid, ondanks de erkenning dat er zeer sterke krachten (domeinbelangen en domeinfixaties) in het spel zijn om verandering tegen te werken. Ook laat de praktijkvisie zien dat het van belang is om te schakelen tussen fases waarin het toestaan van variëteit centraal staat en fases waarin selectie en focus op inhoud en het bereiken van resultaten centraal staat.

Wat de praktijkvisie eveneens laat zien is een weinig systematische, grotendeels ongeplande en vooral bricolerende en improviserende manier van werken. Daarbij uiteraard gebruikmakend van een omvangrijk repertoire aan veranderstrategieën en interventies, maar niet vormgegeven in van tevoren tot in detail uitgedachte veranderplannen en in de praktijk niet uitgevoerd in de mate van integraliteit die in de verschillende vormen van geplande verandering worden bepleit. Vanuit de praktijkvisie kan worden geconcludeerd dat het blijkbaar ook niet nodig is om zo integraal en planmatig te veranderen om toch succesvol te zijn.

Afrondend kan worden geconcludeerd dat vanuit de praktijkvisie geen definitieve antwoorden mogelijk zijn op de verschillende theoretische debatten die in dit hoofdstuk zijn behandeld. Maar de praktijkvisie lijkt wel te wijzen in de richting van een veranderaanpak die gebaseerd is op een en-en-benadering van meervoudig intelligent schakelen.

5.7 Onderzoeksvragen

Op basis van de theoretische reflectie op de praktijkvisie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht kom ik tot de volgende onderzoeksvragen.

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?

– Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht", aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?

– Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
– Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om intelligent schakelen op basis van een "en-en benadering"?
– Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

In het volgende hoofdstuk zullen deze onderzoeksvragen samen met de onderzoeksvragen die zijn geformuleerd aan het einde van hoofdstuk 4 worden beantwoord met behulp van een meervoudig casusonderzoek.

6 De casusonderzoeken

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 presenteerde ik de probleemstelling en vraagstelling van dit onderzoek. Samengevat gaat het om de vragen: op welke wijze kan de lokale overheid een bijdrage leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen, hoe ziet een slimme lokale overheid er inhoudelijk uit en hoe kan die in de praktijk worden gerealiseerd? In hoofdstuk 2 ben ik ingegaan op de gehanteerde onderzoeksaanpak en methodologie. Samengevat gaat het om een aanpak die startend bij een praktijkvisie via theoretische reflectie leidt tot een voorlopige praktijktheorie, die met behulp van meervoudig kwalitatief onderzoek wordt getoetst. In hoofdstuk 3 presenteerde ik mijn praktijkvisie op de slimme gemeente. In de hoofdstukken 4 en 5 heb ik vervolgens op basis van theoretische inzichten vanuit de bestuurskunde en de veranderkunde gereflecteerd op de principes van slimmer werken en de veranderstrategie van verleiding en doorzettingsmacht uit de praktijkvisie. Deze theoretische reflectie mondde uit in een voorlopige praktijktheorie en de volgende concrete onderzoeksvragen.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?
- Leidt toepassing van het 4 × R-principe in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering? Hoe zorg je voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering daarbij?
- Leidt toepassing van netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer) in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt het herontwerpen van werkprocessen daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt meer samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?
- Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht",

aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?
– Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
– Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?
– Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

In dit hoofdstuk presenteer ik de uitkomsten van vier casusonderzoeken met betrekking tot de aanpak van ongetemde problemen door de gemeente Amsterdam, te weten aanpak van de crisisopvang, de aanpak van het voortijdig schoolverlaten, de aanpak van multiprobleemgezinnen en de aanpak van de inburgering. Op basis van de casusonderzoeken beantwoord ik de onderzoeksvragen voor zover dat per casus mogelijk is. Beantwoording van deze onderzoeksvragen vindt plaats door middel van triangulatie van het in iedere casus aangetroffen empirische materiaal, bestaande uit deskresearch, interviews, uitkomsten van de leerinterventie en objectieve resultaten. Voorafgaand aan de beantwoording van de onderzoeksvragen beantwoord ik steeds eerst de vraag of in de betreffende casus sprake is van een succesvolle aanpak. Pas dan kan immers een antwoord worden geformuleerd op de vraag of dit succes mede te danken is geweest aan het toepassen van bepaalde principes van slimmer werken en de gehanteerde veranderstrategie.

In hoofdstuk 7 beantwoord ik vervolgens de onderzoeksvragen op basis van de uitkomsten van alle vier de casusonderzoeken. Op basis daarvan geef ik in hoofdstuk 7 ook antwoord op de vraagstelling en probleemstelling van dit onderzoek.

Selectie van de casussen en gevolgen voor de reikwijdte van het onderzoek

De keuze voor de te onderzoeken casussen is bepaald door mijn persoonlijke betrokkenheid bij die casussen. Deze betrokkenheid maakte het mogelijk om diepgaand casusonderzoek te doen met gebruikmaking van kennis van "insiders".

Met de selectie van de vier casussen is de focus van het onderzoek komen te liggen op de vraag op welke wijze een gemeente ongetemde maatschappelijke problemen kan oplossen in het sociale domein. De eerste drie casussen zijn diepgaand onderzocht (uitgebreide deskresearch, relatief veel geïnterviewde sleutelfiguren en een leerinterven-

tie inclusief check door alle betrokkenen op de bevindingen van het casusonderzoek). De inburgeringcasus is minder diepgaand onderzocht (wel uitgebreide deskresearch, maar relatief weinig geïnterviewde sleutelfiguren, wel een check op de bevindingen van het casusonderzoek, maar door een beperkt aantal sleutelfiguren en geen leerinterventie). De casus inburgering is meegenomen in dit onderzoek, omdat hij over vergelijkbare problematiek gaat als de andere drie casussen en omdat hij als "faalcasus" een nuttige rol kan spelen in de vergelijking van de casussen en de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 7.

Wat betreft het toetsen van de voorlopige praktijktheorie betekent de keuze voor de vier genoemde casussen een focus op de in die casussen aangetroffen principes van "4 × R" en "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie" en "herontwerp van processen") en de eveneens in de casussen aangetroffen veranderkundige aanpak van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. De principes "samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" konden niet worden getoetst, omdat deze, zoals zal blijken, geen rol speelden in de geselecteerde casussen.

Reden voor uitgebreide beschrijving
Ik heb bewust gekozen voor een gedetailleerde beschrijving van het verloop van de verschillende casussen en gebruik van citaten van betrokken sleutelfiguren. Door een gedetailleerde beschrijving is het mogelijk om een diepgaande indruk te geven van relevante factoren die een rol speelden en helder te maken op basis van welk empirisch materiaal tot beantwoording van de onderzoeksvragen is gekomen.

Persoonlijke bespiegelingen
Uit het casusonderzoek zal blijken dat andere betrokken sleutelfiguren ook uitspraken doen over mijn functioneren als gemeentesecretaris. Deels kritisch, maar grotendeels positief. Ik heb ervoor gekozen om die uitspraken gewoon op te nemen, omdat ze onderdeel uitmaken van het empirische materiaal zoals dat door de student-onderzoekers is verzameld in de interviews.

6.2 Casus crisisopvang

6.2.1 Introductie van de casus

De casus crisisopvang gaat over de wijze waarop de gemeente Amsterdam een oplossing vond voor een langdurig conflict tussen drie Amsterdamse instellingen voor Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), de politie en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) met betrekking

tot de opvang van psychiatrische patiënten die een gevaar voor zichzelf of hun omgeving vormen. De crisisopvang vormde in de jaren 1999-2004 een weerbarstig vraagstuk. De samenwerking tussen de organisaties die betrokken waren bij de crisisopvang in Amsterdam was minimaal. In dit casusonderzoek wordt een analyse gemaakt van de manier waarop de zeven belangrijkste betrokken actoren bij de crisisopvang (GGD, politie, de drie GGZ-instellingen, de gemeente Amsterdam en het zorgkantoor) de falende dienstverlening en gebrekkige samenwerking hebben omgezet naar goede dienstverlening en ketensamenwerking. In 1999 is het conflict geëscaleerd na het overlijden van een patiënt in het ziekenhuis die onwel was geworden in de politiecel. De periode 1999-2002 kenmerkt zich door een conflictueuze situatie waarin actoren vooral over elkaar spraken in de media en niet met elkaar. De schuldvraag voor de falende dienstverlening werd bij de anderen neergelegd. In 2002 is door de gemeente Amsterdam gestart met een ketenregieaanpak die de falende dienstverlening moest ombuigen naar een effectieve dienstverlening. In de periode 2002-2004 is door betrokkenen hard gewerkt aan het oplossen van de problemen. In 2003 is de nieuwe Spoedeisende Crisisopvang (SPOR) geopend, waarmee een einde kwam aan het probleem van de crisisopvang. De nadruk in het casusonderzoek ligt op de periode waarin de oplossing tot stand kwam (augustus 2002-maart 2003).

Basis voor het casusonderzoek vormt het door mij begeleide onderzoek dat samen met een aantal studenten is gedaan.[30] De beschrijving van de casus is als volgt opgebouwd. Ten eerste beschrijf ik de chronologie van gebeurtenissen. Ten tweede ga ik in op de opvattingen van betrokken sleutelfiguren over de inhoud van het vraagstuk, over de effectiviteit van de toegepaste principes van slimmer werken en over de effectiviteit van de gekozen veranderingsstrategie. Ten derde beantwoord ik de onderzoeksvragen. Tot slot sluit ik af met een aantal persoonlijke reflecties.

6.2.2 Chronologie van de gebeurtenissen

Voorgeschiedenis

In 1982 werd de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) geregionaliseerd in de Riagg (Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg). De Riagg was bedoeld voor de ambulante zorg aan patiënten die geestelijke gezondheidszorg nodig hadden, maar voor wie een opname in een psychiatrisch ziekenhuis niet nodig was. Amsterdam werd verdeeld in vijf regio's met per regio een eigen Riagg. Patiënten die wel opname nodig hadden, werden opgenomen in het Provinciaal Ziekenhuis nabij Santpoort (PZS), de Valeriuskliniek, het AMC of het Sint-Lucasziekenhuis. Elke dag waren er twee noodbedden

die alleen door de centrale crisisdienst benut mochten worden. De klinieken hielden per toerbeurt een bed vrij, zodat er dagelijks twee vrije bedden waren. Patiënten werden met een ambulance vervoerd. De centrale crisisdienst in Amsterdam was in handen van de GGD. De GGD deed het psychiatrisch onderzoek in de politiecellen en regelde het vervoer naar Santpoort. In de jaren tachtig ontstond het besef dat patiënten in hun vertrouwde omgeving opgenomen moesten worden en niet opgeborgen moesten worden ver van de hen bekende omgeving. Het doel werd patiënten met begeleiding laten terugkeren in de maatschappij.

In 1986 kregen de Riaggs van het ministerie van VWS de verplichting om zelf de crisisdienst te organiseren. Die was tot dat moment in handen van de GGD. Artsen en verpleegkundigen van de GGD gingen politiebureaus langs om patiënten te onderzoeken. De dienst werd ook wel de "rijdende psychiater" genoemd. Deze stedelijke crisisdienst had één psychiater in dienst en de wachttijden konden oplopen tot twaalf uur. Zowel GGZ als GGD zat niet te wachten op deze wettelijke verplichting om de crisisdienst anders te organiseren. Tot in Den Haag aan toe werd dan ook gepleit voor een Amsterdamse uitzonderingspositie. De centrale crisisdienst werd in 1986 losgekoppeld van de GGD en verzelfstandigd tot Centrale Riagg Dienst. Het personeel van de GGD verhuisde grotendeels mee naar de Centrale Riagg Dienst. De Centrale Riagg Dienst was onderdeel van de drie GGZ-instellingen. In 1995 werd deze Centrale Riagg Dienst opgeheven.

> Er waren vijf psychiaters en tien artsen die echt alles deden op het gebied van acute psychiatrie en dak- en thuislozenzorg. Die is opgeheven op verzoek van de drie GGZ-instellingen in Amsterdam die allemaal hun eigen regionale functie hadden. Toen is er een situatie ontstaan dat de taken van een kleine dienst met een centrale taak verdeeld werden over drie GGZ-instellingen. (Walter Kamp, adviseur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO))

De Centrale Riagg Dienst was volgens sommigen te machtig geworden.

> De drie GGZ-instellingen vonden de centrale crisisdienst te machtig. Deze dienst moest onder de GGZ-instellingen werken, maar werkte vrij autonoom en autoritair. De kritiek van de GGZ-instellingen was heel terecht, want als je alleen maar een dienst hebt die zich bezighoudt met acute psychiatrische zorg en niet met de ambulante zorg, dan heb je alleen maar een geïsoleerde dienst die bezig is met crisissen en die vervolgens de crisissen de schutting overgooide naar de GGZ-instellingen met

> de boodschap dat die de crisis moeten oplossen. Dat werkt niet; wat de GGZ-instellingen wilden was om de crisis en de ambulante zorg veel meer in elkaar te laten schuiven. Als je mensen in beeld houdt die uit een crisis komen, heb je minder crisissen. (Walter Kamp, adviseur DMO)

Er werden drie crisisdiensten opgericht. De GGZ-instellingen waren Mentrum, de Meren en Buiten Amstel. Deze GGZ-instellingen werden uitvoeringsinstanties van het rijk en werden gefinancierd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De AWBZ-financiering in Amsterdam werd door het Zorgkantoor Agis geregeld.

De politie was ontevreden over het functioneren van de crisisdiensten. Patiënten werden weliswaar binnen een half uur tot een uur beoordeeld door de GGD (afdeling Vangnet en Advies), maar als niet precies duidelijk was wat er met de patiënt aan de hand was moest een psychiater van de GGZ dit vaststellen. Dit duurde vaak lang. Het kon wel 8 tot 36 uur duren voordat patiënten onderzocht en geplaatst konden worden. Ondertussen zat de patiënt in een politiecel te wachten. Het gebeurde regelmatig dat een patiënt schreeuwend en tierend zijn ongenoegen liet blijken. Politieagenten zaten hier niet op te wachten. Zij hadden geen opleiding gehad om hiermee om te gaan. Dit kostte de politie naast veel manuren ook veel celruimte, terwijl sprake was van een nijpend cellentekort. De psychiaters die de patiënten in de cel bezochten waren soms ontstemd over de omstandigheden waarin de patiënt zich bevond. Politieagenten deden niet altijd hun best om de patiënt op zijn gemak te stellen. Er was weinig begrip voor elkaars positie en partijen wantrouwden elkaar. Dit ging ten koste van de samenwerking.

Na een indicatie konden er twee dingen gebeuren. Als een psychiatrische ziekte werd geconstateerd en de patiënt in acute nood was en opname en/of behandeling (vaak medicatie) weigerde, volgde een inbewaringsstelling (IBS).[31] Als een patiënt geen acute psychische hulp nodig had en geen strafbare feiten had gepleegd, werd hij weer op straat gezet. Politieagent of bezoekend hulpverlener kon de patiënt, als hij dat nodig achtte, wel doorverwijzen naar andere zorg.[32]

Zowel op de werkvloer als op bestuurlijk niveau zorgden tegenstellingen tussen de GGZ-instellingen voor onderling wantrouwen. Bestuurders van de GGZ waren in de ogen van andere partijen vooral bezig met elkaar beconcurreren. Bovendien waren zij niet in staat om hun medewerkers goed onder controle te houden. Terwijl het bestuur van de GGZ-instellingen in het algemeen als incapabel werd gezien, had de GGD een relatief stabiel imago. De afdeling Vangnet en Advies van de GGD leverde over het algemeen kwalitatief goede screening.

Wel heerste hier een heel andere mentaliteit dan in de zorg: een hiërarchische organisatie en een directe cultuur.

Er was een groot verschil in organisatiecultuur en de beleving bij al de verschillende betrokken partijen. De samenwerking was niet goed. Niet alleen op het gebied van de acute crisisdienst, maar ook op andere terreinen. Ondertussen merkten burgers in Amsterdam de gevolgen. Er kwam meer overlast in de stad. Dak- en thuislozen met een psychische stoornis zaten in plaats van in een inrichting voor hulp steeds vaker in portieken of andere openbare ruimtes. Burgers klaagden en spraken de gemeente aan op de situatie in de stad. Ook de politie roerde zich steeds meer en zette het probleem hoog op de agenda. De gemeente had echter geen formele macht over de organisaties van de geestelijke gezondheidszorg in Amsterdam. Vanaf 1998 kwamen er steeds vaker berichten in de krant en nieuwsuitzendingen op tv van incidenten. Toen in 1999 een psychiatrische patiënt overleed in het ziekenhuis nadat hij onwel werd in een politiecel werd het probleem breed uitgemeten in de media en in de gemeenteraad.[33]

Het proces van iemand in geestelijke nood op straat oppakken en plaatsen in de daartoe bestemde voorzieningen bleek moeizaam te verlopen. Na de screening moest er al dan niet een IBS worden aangevraagd. Vervolgens moest er worden afgewacht of een GGZ-instelling of een andere instelling (zoals maatschappelijke opvang of de Jellinek) een plek hadden. Tot die tijd bleef de patiënt in de politiecel. De relatie tussen de betrokken partijen verslechterde met de tijd.

De voorgeschiedenis van de crisisopvang wordt derhalve gekenmerkt door een langdurige periode van reorganisaties, machtsstrijd en onderling wantrouwen leidend tot verslechterende relaties en voortduren van de problemen.

Eerste aanloop; een overlijdensgeval en een convenant (2000)

De aanloop naar de nieuwe aanpak begint met het overlijden van een patiënt in een politiecel. In *Het Parool* kunnen we daarover het volgende lezen.[34]

> Op 18 november (1999, EG) wordt de Kanaalstraat in Oud-West opgeschrikt door de anders zo kalme Paul Marsman (42). Hij is naakt en gooit luid brullend zijn huisraad van driehoog op straat. Twee agenten vragen om de psychiaters van de Riagg-crisisdienst, de aangewezen instantie. Die weigeren te komen. Drie kwartier later verschijnen wel drie politiebusjes, bewapend met ME'ers die normaal worden ingezet bij grote ontruimingen. Met een kettingzaag breken zij door de voordeur. Het duurt een uur voordat een geboeide Marsman onder dwang en per politiebusje naar het hoofdbureau wordt afgevoerd. In een observatiecel

> 'loopt hij blauw aan', reconstrueerde de Rijksrecherche. Agenten reanimeren, maar Marsman wordt in coma naar het ziekenhuis gebracht en overlijdt vier dagen later. In zijn badkamer was tot tweemaal toe gepoogd Marsman met een branddeken te 'desoriënteren'. De bratra-leden (Brand en Traangasteam, EG) kregen van commandant J. Melchior daartoe de opdracht. Omdat de deken niet hielp, werd de brandblusser ingezet. Marsman ontving twee stoten koolstofdioxide in het gezicht. 'Een niet toegestaan geweldsmiddel', concludeert het OM ook zelf. Maar volgens officier van justitie B. Swagerman was sprake van een noodsituatie. Marsman was agressief. 'Niet zo vreemd dat Paul agressief was,' zegt Baaijens. 'Hij kreeg tot tweemaal toe een blusdeken over zich heen.' De deken isoleert, de koolstofdioxide uit de blusser werkt verstikkend en is koud, zo'n tachtig graden onder nul. 'Het is toch te gek dat middelen om een brand te blussen op een mens worden toegepast? Wij hebben hier op kantoor ook zo'n blusapparaat. Er staat op: "Pas op, niet van dichtbij op personen richten."' Zuurstofnood heeft tot Marsmans dood geleid, maar de oorzaak hiervan is onduidelijk, meent Swagerman. Inademing van koolstofdioxide is de verklaring niet: na het spuiten bleef Marsman nog enige tijd bij bewustzijn, aldus het OM. Te makkelijk, vindt Baaijens: 'Paul was gezond. Er zijn geen andere omstandigheden die tot zuurstofnood kunnen hebben geleid.'[35]

In het artikel in *Het Parool* wordt beschreven hoe de samenwerking tussen de politie en de GGZ-instellingen werd beoordeeld.

> De crisisdienst van de Riagg, de aangewezen instantie om op te treden in een dergelijke situatie, weigerde in de Kanaalstraat langs te komen, ondanks hevig aandringen van agenten.[36] Het zegt slechts te kunnen optreden in een voor psychiaters veilige situatie, en dat was in het geval van Marsman in een politiecel. Terwijl er gewacht werd op de crisisdienst, ging het mis. De man werd onwel en werd naar het ziekenhuis gebracht waar hij vier dagen later overleed. De man had dringend psychische hulp nodig en kreeg dat niet omdat de procedures voorschrijven dat psychiaters alleen in veilige situaties een patiënt mogen onderzoeken. Dit hield in dat patiënten uit onveilige situaties altijd naar een politiecel moesten worden vervoerd en in een politiecel moesten wachten op de screening door de crisisdienst van de GGZ-instelling. De screening moest uitmaken of de patiënt psychische zorg nodig had. Daarna diende er in de politiecel worden afgewacht totdat er een plaats in een GGZ-instelling be-

> schikbaar was. 'Dat mag niet meer gebeuren,' zegt Ter Horst. 'De hulpverleners moeten snel ter plaatse zijn, en niet pas op het moment dat iemand in een politiecel zit en vaak ten onrechte al het stempel van een crimineel heeft.' 'Maar hoe is het mogelijk dat een brand- en traangasteam (bratra-team, red.) is ingezet en er geen psychiater aan te pas is gekomen?' zegt de advocaat van Marsmans nabestaanden.[37]

De afspraak hoe te handelen in noodsituaties tussen GGZ en politie was zeer onduidelijk, de politie belde de GGZ op, terwijl het protocol voorschrijft dat de GGZ alleen in veilige situaties een patiënt kan onderzoeken.[38]

Na deze gebeurtenis was het voor alle partijen duidelijk dat er iets moest veranderen. *Het Parool* bericht als volgt.

> De wethouder (Guusje ter Horst, EG) maakte al eerder duidelijk dat ze graag de regie van de geestelijke gezondheidszorg in handen neemt om duidelijkheid te scheppen in de wirwar van instellingen en hulpverleners. De gemeente heeft nu formeel geen rol op dat gebied. De afgelopen jaren is volgens critici een situatie ontstaan waarin de vele instellingen allemaal hun eigen belangen nastreven en nauwelijks samenwerken, en hulp voornamelijk vanachter het bureau wordt verleend.[39]

De betrokken partijen waren het erover eens dat de problemen moesten worden aangepakt. Maar dezelfde strijdpunten bleven onder de oppervlakte aanwezig bij elk nieuw geval: was hier sprake van een ernstige verstoring van de openbare orde vanwege drank en/of drugsmisbruik of van een psychisch probleem? In juni 2000 noemde plaatsvervangend korpschef Joop van Riessen de directie van de GGZ-instellingen in de stad onbetrouwbaar. Hij verweet hen zich alleen maar te richten op de rustige kant van de zorg en de crises aan de politie over te laten. GGZ-instellingen voeren volgens hem iedere keer weer aan dat ze te weinig bedden hebben.[40]

Politie en GGZ-instellingen werden het niet eens. Het overlijden van de verwarde patiënt in een ziekenhuis nadat hij onwel was geworden in een politiecel vormde de druppel die de emmer deed overlopen. De Amsterdamse korpsleiding kondigde aan te gaan stoppen met het insluiten van psychiatrische patiënten. De politie was van mening dat dagverblijven en cellen in de politiebureaus voor mensen zijn die strafbare feiten hebben gepleegd en niet voor mensen die in een psychische crisis verkeren.[41] De politie vond verder dat politiemensen niet werden opgeleid om deze personen op te vangen.

Het bestuur van de gemeente Amsterdam besefte dat het zo niet langer door kon gaan. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en is ook korpsbeheerder van de politie. De wethouder Zorg moet ervoor zorgen dat iedereen die zorg nodig heeft, ook daadwerkelijk die zorg krijgt. Media roerden zich en er verschenen negatieve berichten over hoe slecht de crisisdiensten in Amsterdam hun werk deden. Dit leidde tot een serie debatten op uitnodiging van wethouder Zorg Guusje ter Horst in de Balie tussen alle betrokken partijen. Uiteindelijk ondertekenden in 2000 de politie, de gemeente Amsterdam, de directies van hulporganisaties, woningcorporaties en de zorgverzekeraar het *Amstelzorgakkoord*. De partijen besloten om de samenwerking te verbeteren en de opvang van patiënten in een GGZ-instelling te versnellen. "Mensen in crisis moeten niet in politiecellen verblijven. Tenzij dat justitieel noodzakelijk is. Behandeling van de crisis gebeurt niet op het politiebureau maar zoveel mogelijk waar mensen wonen en verblijven, of bij de crisisdiensten zelf. GGZ-instellingen, GGD en de politie maken hier duidelijke stedelijke afspraken over," aldus de kern van het akkoord.

Er werd op 1 februari 2001 door de gemeente, via de dienst GGD, gestart met een nieuwe 24-uurs eerstelijnscrisisscreening voor de politie. Het beleid leek in het begin succesvol. De crisisgevallen op het politiebureau werden binnen 30 minuten tot een uur door de eerstelijnsscreening van de GGD onderzocht. De meeste gevallen bleken geen psychiatrische patiënt te zijn en konden meteen worden doorverwezen naar de Jellinek (verslavingszorg), de maatschappelijke opvang en andere lokale zorgnetwerken (bijv. Leger des Heils). De overige (psychiatrische) gevallen werden alsnog door de GGZ-crisisdienst onderzocht. Na aanvraag van IBS en sedatie[42] op het politiebureau (voor een veilig vervoer) werd de patiënt ten slotte naar de plaats van bestemming vervoerd. Ondanks deze maatregelen bleef een patiënt toch nog te lang op het politiebureau (gemiddeld 8 uur). Op jaarbasis waren dit destijds 500 patiënten. De politie probeerde voor elkaar te krijgen dat een verwarde patiënt die door de politie werd aangetroffen direct naar de juiste instelling werd gebracht en niet in een politiecel werd opgesloten. Psychiaters wilden juist de screening op het politiebureau handhaven. Hulpverleners waren verder van mening dat het een politietaak was om mensen in een crisis op te vangen. Hun veiligheid was anders niet gewaarborgd. Achteraf werd het convenant heftig bekritiseerd.

Tweede aanloop; het kort geding en de TOA (augustus 2001)

Vanwege plaatsgebrek in de GGZ-instellingen moest een patiënt vaak lang wachten in een politiecel of een andere veilige ruimte na de screening. Dit zorgde voor irritaties bij zowel gemeente en politie als andere

GGZ-instellingen in het land. Veel mensen die hier opgenomen zouden moeten worden, konden gewoon niet opgenomen worden.

> Er was ook relatief weinig ruimte voor bedden. We vroegen aan instellingen om ons heen om iemand op te nemen en dan na een of twee dagen weer terug te nemen. Dat gebeurde dus nooit. Langzamerhand zeiden ook zij: Amsterdam, ruim nu eens je eigen rotzooi op. Wij gaan jullie rotzooi niet opruimen. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

Tegen deze achtergrond startte de waarnemend burgemeester van Amsterdam (Geert Dales) op 13 augustus 2001 een kort geding tegen de GGZ Buiten Amstel, omdat een patiënt met een IBS al meer dan 48 uur in een politiecel moest wachten op een bed in een GGZ-instelling. De waarnemend burgemeester spande dit geding aan, omdat hij als burgemeester verantwoordelijk is voor de zorg van de patiënt. Met het afgeven van de IBS wordt de patiënt tijdelijk zijn recht op zelfbeschikking afgenomen. De burgemeester won dit geding en de GGZ-instellingen werden verplicht om direct een bed beschikbaar te hebben voor patiënten in acute geestelijke nood.

> De burgemeester heeft de macht om als opname binnen 24 uur niet lukt, iemand aan te wijzen (een opnameplek vrij te maken). Bij ons gebeurde dat toen. We hadden die nacht vier mensen opgenomen, toen kwam er nog een vijfde. Toen zeiden wij: dit kunnen we niet meer aan. En we zijn gaan onderhandelen met andere instellingen om zo iemand wel op te nemen. Alleen dat duurde te lang. Op een gegeven moment werd die 24-uursgrens overschreden. Cohen was op vakantie. Dales verving als loco-burgemeester Cohen. Toen kwam het kort geding. We hadden het natuurlijk wel aangevoeld dat ze zochten naar een moment waarop ze met een kort geding de boel eens even flink aan konden pakken. Het kort geding was interessant genoeg in het stadhuis in plaats van in de rechtbank. Want in de rechtbank mag er geen pers bij. Ik heb in mijn hele carrière nog nooit zo veel pers gezien. Komkommertijd. Augustus. Op zondagmiddag. Een regenachtige dag. Niemand heeft wat te doen. (...) Maar je kunt je voorstellen dat de verhoudingen tussen GGZ en gemeente naar 30 graden onder nul gezakt waren. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

De timing met betrekking tot de rechtszaak was opvallend. Twee weken later zou namelijk de "Tijdelijke Overbruggings Afdeling" (TOA) worden gestart. Deze zou het beddentekort voor een groot deel moeten

oplossen. De GGZ-instellingen waren druk bezig met de voorbereidingen hiervan. De actie van de gemeente kan worden verklaard uit de extra druk die dit opleverde om van het TOA-project een succes te maken. Wel maakt het duidelijk dat van een situatie van samenwerking en overleg absoluut nog geen sprake was.

Op 29 augustus 2001 werd bij de GGZ-instelling AMC de Meren in Duivendrecht de TOA opgezet voor de intensive care-zorg van onrustige psychiatrische cliënten. De TOA is een opvangafdeling met acht intensive care-bedden met separeercapaciteit. Het doel was dat patiënten snel opgenomen konden worden en niet op het politiebureau hoefden te wachten op een plek in een GGZ-instelling. Uitgangspunt was dat patiënten bij opname in de TOA binnen 48 uur geplaatst zouden worden in een reguliere GGZ-instelling. Na screening in de cel werden de psychiatrische patiënten met een ambulance vervoerd naar de TOA.

> Ook de Tijdelijke Overbruggings Afdeling (TOA) was zo'n verbetering. Daardoor kon 80% van de crisisklanten op het politiebureau binnen 6 uur worden opgenomen en 40% zelfs binnen 3 uur.[43]

> De TOA is een succes. Vergeet niet dat in de periode voor de TOA slechts 49% van de psychiatrische patiënten geplaatst werd binnen Amsterdam. Voor 51% procent moest een plek buiten Amsterdam worden gevonden. Na de komst van de TOA kon voor 91% van de patiënten een bed gevonden worden in Amsterdam. (Clemens Bernardt, directeur crisisopvang en procesmanager namens de GGZ-instellingen)

De politie was blij met deze vernieuwing. Er was een landelijk convenant waarbij was vastgesteld dat psychiatrische patiënten maximaal 6 uur in een politiecel mochten verblijven. Deze norm werd gehaald in Amsterdam. Toch was slechts een klein deel van het probleem opgelost. Op initiatief van de gemeente werd de psychiater professor Muijnen ingehuurd. Hij diende te onderzoeken hoe de problemen in de Amsterdamse crisisopvang definitief opgelost moesten worden. De centrale vraagstelling was: "Hoe krijgt momenteel in Amsterdam de zorg voor mensen met psychosociale en/of psychiatrische problemen die de aansluiting met de samenleving verliezen vorm, waarbij meerdere partijen hun verantwoordelijkheid hebben?" In november 2001 presenteerde hij zijn bevindingen in het *Rapport betreffende de 'Quick Scan' van de Amsterdamse Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)*. Professor Muijnen schrijft over de doelgroep het volgende.

> Deze mensen bieden een variatie aan psychiatrische, sociale en criminele problemen en plaatsen daarmee de geestelijke gezondheidszorg voor een enorme opgave.[44]

Eerste poging tot definitieve oplossing tevens laatste druppel; de screeningsruimte

Een van de aanbevelingen van Muijnen was het instellen van een screeningsruimte. Een ruimte waar mensen in acute geestelijke nood (voor zover ze geen strafbaar feit hadden gepleegd) naar toe konden worden gebracht zodat ze niet langer in een politiecel hoefden te zitten. In deze screeningsruimte kon de juiste zorg voor de patiënt worden bepaald en worden gezocht. De GGD kreeg de opdracht om deze screeningsruimte te organiseren. Een andere aanbeveling was dat de GGZ-instellingen onderling beter moesten samenwerken. Hiertoe werd een wekelijks bestuurlijk overleg vastgesteld (BOA, Bestuurlijk Overleg Amsterdam). Volgens de toenmalige bestuurders van de GGZ instellingen was dit een hele vooruitgang.[45]

Inmiddels hadden er diverse politieke wisselingen plaatsgevonden met betrekking tot de portefeuille Zorg in Amsterdam. Guusje ter Horst werd burgemeester van Nijmegen. Haar opvolgster Bea Irik werd na de verkiezingen van maart 2002 opgevolgd door Hannah Belliot. De GGZ startte op 1 mei 2002 met één meldkamer voor een stedelijke dienstverlening na kantoortijd door de drie crisisdiensten van de GGZ-instellingen. De gemeente versnelde de procedure voor het afgeven van de IBS. Deze verbeteringen gaven de partijen hoop dat het nu eindelijk eens afgelopen zou zijn met de problemen. Hoewel de samenwerking en het wederzijdse begrip nog niet goed waren, werden er wel degelijk vorderingen gemaakt. Wat dit waard was moest duidelijk worden bij de opening van de screeningsruimte in juni 2002. Er was onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het welslagen van de screeningsruimte. Hoewel de GGD de opdracht had gekregen van de gemeenten, zou de screeningsruimte op het terrein worden geplaatst van de GGZ-instelling AMC de Meren bij de TOA.

> Er kwam een oplossing in de zin dat de GGD de screening zou doen. Er was onvoldoende vertrouwen in de GGZ dat deze het probleem zou kunnen oplossen. De GGD trok ook taken naar zich toe. (Erik van Straalen, bestuursadviseur Bestuursdienst gemeente Amsterdam)

> Voor de opening kregen Wijnand Mulder (Mentrum) en ik (Clemens Bernardt, Mentrum) te horen dat we gewoon op vakantie konden. De GGD kon het wel zonder ons afhandelen. We wer-

> den buiten spel gezet. De GGD was ervan overtuigd dat zij het probleem beter kon oplossen dan de GGZ-instellingen. Wijnand en ik waren tijdens de opening en de sluiting van de screeningsruimte dan ook op vakantie. Het ging helemaal buiten ons om. (Clemens Bernardt, directeur crisisopvang en procesmanager namens de GGZ)

Vlak naast de TOA, de vervolgkliniek voor naar de screeningsruimte vervoerde patiënten die na onderzoek in bewaring gesteld en opgenomen dienden te worden, zette de gemeente op 29 juli 2002 een noodvoorziening neer van zo'n 75 vierkante meter, met een paar kamertjes waar mensen korte tijd konden verblijven in afwachting van de vervolgopname. De ruimte was niet geschikt voor verblijf langer dan één à twee uur en zeker niet voor overnachten.[46]

De dienstdoende psychiaters vonden de situatie onwerkbaar. Zij spraken van 'Balkantoestanden' en vonden de krappe onderzoeksruimtes varkenskotten: slecht geoutilleerd, gehorig, zonder enige vorm van privacy. Nergens kon rustig worden gepraat. Het was er snikheet en er waren geen bedden. Onrustige patiënten werden aan een stoel vastgeketend, waarna de agenten vertrokken. Bovendien leverde de politie onaangekondigd te veel patiënten ineens af. Ook de Inspectie voor de Volksgezondheid in Den Haag vond de inrichting van de Amsterdamse porto-cabin 'verre van ideaal', aldus een woordvoerder.[47]

De GGD is geen psychiatrisch ziekenhuis in de zin van de wet BOPZ (Bijzondere Opname in Psychiatrische Ziekenhuizen) en mag daarom niet verplegen. Bovendien mogen mensen wettelijk niet worden vastgehouden op een plek die geen politiebureau en ook geen GGZ-instelling is. Er moesten dus mogelijkheden zijn om ze door te plaatsen. Met de politieleiding werd afgesproken dat de politie het vervoer zou regelen van een verwarde Amsterdammer naar de screeningsruimte en dat de politie zou afstemmen of er ruimte was in de screeningsruimte. Verder werd bepaald dat de screeningsruimte als experiment zou worden opgezet en dat er in november 2002 een evaluatie zou komen. Dit impliceerde dat de GGD in de screeningsruimte op de hoogte moest zijn van de TOA-capaciteit alvorens de politie fiat kon krijgen om de patiënt naar de screeningsruimte te brengen. Patiënten werden in de screeningsruimte door de sociaal-psychiatrische verpleegkundige van de GGD onderzocht. Indien nodig werd een aanvullend onderzoek gedaan door een arts van een crisisdienst. Als de patiënt dringend geestelijke gezondheidszorg nodig had, werd een IBS aangevraagd en werd de patiënt overgebracht naar de TOA of indien een bed beschikbaar was naar de desbetreffende GGZ-instelling. Er was verder afgesproken dat de politie bij het brengen van de patiënt aanwezig zou blijven om de veiligheid van de medewerkers te waarborgen. De politie

verzorgde het vervoer van de TOA naar de GGZ-instelling. Dit proces moest binnen twee uur worden afgerond omdat de screeningsruimte niet geschikt was voor verblijf langer dan twee uur.

Op papier zag de oplossing er mooi uit. Er was nagedacht door de partijen en uit de uitvoering zou moeten blijken wat verbeterd diende te worden. Vooral bij de GGZ bestonden echter grote twijfels of deze oplossing een succes zou kunnen worden. Volgens een van de geïnterviewden van de GGZ zagen zij het al lang aankomen.

> Dat (de screeningsruimte, EG) moest razendsnel. Toen hebben we in de tuin voor de forensische kliniek die porto-cabin neergezet. Dat was echt een soort verplichting die door de gemeente was opgelegd. Daar hadden we gewoon nee tegen moeten zeggen. Dat was mensonterend. Schandalig wat daar met mensen gebeurde: Midden in de zomer bloedhete dag in de porto-cabin aan de verwarming geketend. Ik denk dat ie drie dagen open is geweest. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)

Volgens anderen saboteerde de GGZ juist de nieuwe ontstane situatie.

> De deur van instellingen bleef vaak dicht. Voorbeeld: patiënt was niet geschikt, want zat aan de drugs. De GGZ wilde dat niet. (Jelle van Veen, procesmanager crisisopvang namens de politie)

De pas aangetreden wethouder Zorg Hannah Belliot wilde graag een succes vieren en nodigde de pers bij de opening uit. Zelfs het NOS journaal was van de partij om de nieuwe oplossing te aanschouwen. De betrokken partijen waren hier niet blij mee. In plaats van een rustige start waarin fouten gemaakt konden worden en men kon leren zat er nu wel heel veel druk achter.

> Zij heeft dat toen ook geopend op een moment dat wij dachten: dat is niet slim, laat het nou vier weken draaien. Dan zien wat er allemaal misgaat en oplossen. En dan ga je zo´n ding openen. Niet openen op de dag dat het er staat. Je weet bij god niet wat je gaat overkomen. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)

Op de eerste dag, een maandag, liep het meteen mis, aldus Chiel Van Bussel, hoofd Maatschappelijke Geestelijke Gezondheidszorg van de GGD en verantwoordelijk voor de screeningsruimte.[48] De politie bracht drie mensen. Voor twee mensen was er contact geweest met de GGD. De derde persoon werd onaangekondigd gebracht. Eén patiënt kon worden opgevangen in een GGZ-instelling. De tweede patiënt kon pas na 8 uur en de derde patiënt na 24 uur op de TOA worden opgevan-

gen. Beiden hadden een IBS en kregen in de screeningsruimte medicijnen toegediend. Het TOA nam contact op met de politie, maar de politie wilde de derde patiënt niet terughalen, omdat zij van mening was dat de TOA voor opvang moest zorgen. De derde patiënt heeft de nacht in de screeningsruimte moeten doorbrengen, met twee cocktails medicijnen. *Het Parool* bericht hierover als volgt.

> De screeningsruimte had op de eerste de beste dag geen dekens, geen matrassen en geen eten. Bij gebrek aan een bed en isoleerruimte zat de doelgroep met handboeien vastgeketend aan een stoel. Dat is, zacht gezegd, naïef, onverantwoordelijk en slecht geregeld.[49]

Patiënten verbleven dus in een ruimte die geschikt was voor een verblijf korter dan twee uur en helemaal niet geschikt was om de nacht door te brengen. Achteraf bleek dat de lange verblijfstijd van de twee patiënten te maken had met miscommunicatie over het aantal beschikbare bedden op dat moment bij het TOA. Van Bussel meldt verder in het Jaarverslag 2002 van de GGD het volgende.

> De volgende dag – het was mooi weer – zat een patiënt samen met de bewaker vóór de ingang van de screeningsruimte, ongeboeid, met een bak koffie en een sigaretje, wachtend in de zon op een plek op de intensive care! De ruimte werd voor twee dagen gesloten. Na heropening duurden de problemen voort. Niemand bleek zich aan de gemaakte afspraken te houden. Het TOA meldt dat 'de vijfduizend politiemensen wisten alleen maar: een gestoorde persoon brengen we naar de screeningsruimte. Niks bellen van tevoren.' Dat probleem is uiteindelijk met veel moeite opgelost.[50]

De samenwerking tussen de screeningsruimte van de GGD en GGZ-instellingen verliep stroef. Er moest soms lang gewacht worden op de GGZ-arts die permanent voor het TOA beschikbaar zou worden gesteld. Er waren twee knelpunten waar aan gewerkt moest worden: de communicatie tussen de betrokken actoren en de opnamecapaciteit van de TOA. De wethouder Zorg organiseerde als reactie hierop op 31 juli en 2 augustus 2002 een crisisberaad. Er werd afgesproken dat de TOA een capaciteit van vijf bedden beschikbaar zou houden voor crisisopvang. Na elf dagen waarin de problemen niet konden worden opgelost, sloot de wethouder op 9 augustus 2002 de screeningsruimte definitief. Volgens het hoofd van de screeningsruimte van de GGD, Van Bussel, was de screeningsruimte op microniveau een traumatische mislukking van afspraken tussen alle betrokkenen.

> Elke partij heeft boter op zijn hoofd, inclusief de GGD. Ook wij hebben ons vergaloppeerd. Op macroniveau betekende deze episode een doorbraak tot een betere structuur van de Amsterdamse crisiszorg en een duidelijker rol van de gemeente daarin. De problemen in de GGZ zijn zichtbaar gemaakt. In het naderhand geschreven rapport werden drie vertrouwenscrisissen genoemd: tussen de politie en de GGZ als geheel; tussen de GGZ-regio's onderling; en, per instelling, tussen de leiding en de medewerkers die het werk moesten doen.[51]

Het gevolg van het sluiten van de screeningsruimte was dat patiënten weer op het politiebureau werden opgesloten. De media berichtten wederom negatief over de crisisdienstverlening in Amsterdam.[52]

> De geestelijke gezondheidszorg (GGZ) in Amsterdam doet haar werk niet goed. Door het slechte functioneren is het nieuwste project, een noodhulppost, twee weken na de opening al mislukt. Dat vinden de gemeente en de politie. De GGZ noemt het verwijt 'volkomen onterecht'.[53]

Partijen gaven elkaar publiekelijk de schuld van het falen van de screeningsruimte.

GGZ-woordvoerder M. Bot vindt het een schande dat de GGZ-instellingen de schuld krijgen. Het was een inschattingsfout van alle partijen om te denken dat in die kleine keet, met zo weinig personeel, zware patiënten konden worden opgevangen. Het kost ons enige uren om een passende plek in bijvoorbeeld een psychiatrisch ziekenhuis te vinden. De politie en geestelijke gezondheidszorg (GGZ) instellingen gingen deze week rollend over straat en gaven elkaar de schuld van het mislukken van de proef met de noodopvang. Verantwoordelijk wethouder H. Belliot riep de partijen vrijdag tot de orde.[54]

Voor plaatsvervangend korpschef J. van Riessen is de maat vol. Hij wil dat de GGZ-instellingen 'onder curatele' worden geplaatst. De GGZ verwijt de politie op haar beurt dat zij niet genoeg bescherming bood aan personeel en patiënten in de screeningsruimte, waardoor gevaarlijke situaties ontstonden. De GGZ vindt dat verwarde mensen die de openbare orde verstoren, ook de verantwoording van de politie zijn. Het is onontkoombaar dat zij soms in de cel belanden. Dat is een veilige plek voor ze. Vervolgens komen wij altijd', zegt Bot, die weet dat samenwerking tussen GGZ en politie elders heel normaal is.[55]

De politiek begon zich er ten slotte ook mee te bemoeien.

> VVD-gemeenteraadslid Eric van der Burg omschrijft de gang van zaken als 'ridicuul'. Fred Teeven van Leefbaar Nederland stelde Kamervragen aangaande het hoog oplopende meningsverschil tussen de leiding van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en plaatsvervangend korpschef J.C. van Riessen van de regio politie Amsterdam-Amstelland.[56]

De problemen zoals die in 1999 bestonden, waren ondertussen alleen maar groter geworden. Het mislukken van de screeningsruimte bleek een zware klap te zijn. Door de media en de politie werd vooral de GGZ als probleemhouder aangemerkt. Ook wethouder Zorg Hannah Belliot stond onder druk.

Terugkijkend op deze periode kan worden geconstateerd dat – ondanks een aantal successen – de kern van de problematiek niet werd opgelost. De periode kenmerkte zich door verdere verslechtering van de verhoudingen, voortdurende machtsstrijd en het elkaar in de pers beschuldigen.

Eerste stappen op weg naar een oplossing (najaar 2002)

Op 13 augustus 2002 bezocht een delegatie vanuit Amsterdam onder leiding van de wethouder Zorg het ministerie van VWS. De gemeente riep nu de hulp in van Volksgezondheid om de GGZ, dat valt onder de verantwoordelijkheid van het rijk, tot de orde te roepen. De korpschef van de politie, de heer Van Riessen, vindt dat de GGZ direct onder de verantwoordelijkheid van de gemeente moet vallen, "om de lijnen kort te houden".[57] Er werd gesproken met de directeur-generaal van Welzijn & Sport, Van Gastel. Er werden twee afspraken gemaakt.

De eerste was dat alle partijen zich in zouden zetten de screeningsruimte op korte termijn te heropenen met de daartoe vereiste nodige aanpassingen en afspraken. De tweede afspraak was dat het Zorgkantoor (de financier van de GGZ) zou onderzoeken hoe de crisisopvang op de lange termijn geregeld moest worden. Verder zou onderzocht worden hoe de screeningsruimte opgenomen kon worden in een nieuw te realiseren integrale voorziening. In deze voorziening zouden een eerste hulp GGZ hulpvoorziening, een screeningsruimte, crisisdienst, bedden en separeercapaciteit aanwezig moeten zijn. Het Zorgkantoor zegde toe voor beide afspraken een regisserende rol te vervullen over de inzet van de GGZ. De wethouder Zorg (belast met de GGD) en het Zorgkantoor (belast met de GGZ vanuit de AWBZ) namen beiden de regie over van het proces.

Een van de afspraken was dat de screeningsruimte zo spoedig mogelijk weer open zou gaan. Om de knelpunten in kaart te brengen besloot het college van Burgemeester en Wethouders op 10 september 2002 in overleg met het Zorgkantoor een onafhankelijke deskundige in te scha-

kelen. Diens opdracht had een drieledig karakter te weten het maken van een analyse van het mislukken van de screeningsruimte, het in kaart brengen van de problemen en het formuleren van een vervolgopdracht om te komen tot een oplossing.

De opdracht werd in september 2002 uiteindelijk gegund aan de heer Zuijderhoudt, een als psychiater geschoolde conflictbemiddelaar uit de regio Den Haag. De sfeer tussen de partijen was inmiddels zo tot onder het nulpunt gedaald dat een onafhankelijke procesbegeleider noodzakelijk werd geacht. Daarnaast werd besloten dat de gemeentesecretaris namens de burgemeester en de wethouder Zorg als gemandateerd opdrachtgever zou optreden. De gemeente besloot, mede op zijn eigen aangeven, de gemeentesecretaris, op het project te zetten. Hij zou een rol boven de partijen moeten vervullen om de samenwerking soepeler te laten verlopen.

> Als gemeentesecretaris in Amsterdam was het niet gebruikelijk. Ik zocht naar een eerste mogelijkheid om persoonlijk betrokken te zijn bij het invoeren van ketenregie. En ik wilde Hannah wel helpen. Ze is niet van het fijn uitmanagen normaal gesproken. (Erik Gerritsen, gemeentesecretaris)

Gerritsen organiseerde een werkontbijt waarin de besturen c.q. het topmanagement van alle betrokken partijen (GGD, GGZ's, politie, Zorgkantoor) aanwezig waren.

> Het moment is heel duidelijk geweest. Dat kan ik tot op de ochtend nauwkeurig markeren. Ik werd gebeld dat de positie van de wethouder op springen stond, dat er een groot conflict was in Amsterdam. En of ik de volgende ochtend aan een werkontbijt kon komen zitten. De volgende ochtend zat ik om half acht aan tafel met de club conflictpartijen.
> Dat was een moeizaam ontbijt, waarbij de broodjes onaangeroerd bleven en de spanning om te snijden was. De wethouder hield daar een vlammend pleidooi dat het niet kon dat er een conflict werd gevoerd over de rug van kwetsbare patiënten. (...) De gemeente was inhoudelijk sparringpartner en stuurde aan in de persoon van Erik Gerritsen, met het Zorgkantoor als verbindende factor in de civielrechtelijke sfeer. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

De werkwijze van de gemeentesecretaris was als volgt. Nadat hij eerst met alle partijen gesproken had, analyseerde hij de belangen die in het conflict bestonden en probeerde hij alle partijen naar een gemeenschappelijke definitie van het probleem te bewegen. Het grootste pro-

bleem volgens onder anderen Zuijderhoudt was dat de partijen te zeer in hun eigen belevingswereld zaten om in te zien dat samenwerking voor hen allen voordelig zou zijn. Dit probleem speelde misschien nog wel het sterkst bij de GGZ-instellingen: hoewel zij wisten dat één gezamenlijke crisisdienst het beste was, verhinderden organisatiebelangen dat dit tot stand kon komen.

Om enigszins een inzicht te krijgen in de dynamiek van de interactie tijdens dit bestuurlijk overleg volgt nu een verkorte weergave van een onderdeel van het eerste overleg. Een dynamiek die zich ook in de eerstvolgende bestuurlijke overleggen nog een tijdje voortzette. De gemeentesecretaris maakte een rondje langs de deelnemers met de vraag: "Wat is het door u gewenste resultaat?" Alle partijen gaven daarop – vanuit hun verschillende posities – hetzelfde antwoord. "Het gaat om patiënten, die horen niet in een cel en moeten zo snel mogelijk naar een regulier bed." Vervolgens constateerde de gemeentesecretaris dat partijen het dus blijkbaar eens waren over het gewenste resultaat en vroeg wat dan eigenlijk het probleem was? Daarop ontstond weer een stevige woordenwisseling tussen vooral de politie ("Wij zijn niet verantwoordelijk voor psychiatrische patiënten die geen strafbaar feit hebben verricht en ze opvangen in een cel houdt ons van onze kerntaak boeven vangen af.") en de GGZ-instellingen ("Wij zijn niet verantwoordelijk voor het in toom houden van gewelddadige patiënten en hebben de politie nodig om de veiligheid van onze medewerkers te waarborgen."). Daarbij schermden beide partijen met wetsartikelen waarop zij hun gelijk baseerden. Vervolgens constateerde de gemeentesecretaris dat deze formeel juridische benadering geen oplossing zou bieden en vroeg hij of partijen bereid waren op basis van een inhoudelijke benadering te kijken of ze er gezamenlijk uit konden komen. Daar konden de betrokken actoren – vanwege de ontstane crisissituatie – geen nee tegen zeggen, al bleef men regelmatig in de argumentatie terugvallen op "positionele formele" argumenten. Steeds als dat weer gebeurde, dan pleegde de gemeentesecretaris een corrigerende interventie en verzocht de partijen zich te focussen op de inhoud en het gemeenschappelijk gewenste resultaat onder erkenning dat hij uiteraard begrip had voor – wat hij nadrukkelijk benoemde als – de legitieme belangen van alle betrokken partijen.

De gemeentesecretaris nam in de gesprekken de verantwoordelijkheid niet over. Alle partijen bleven verantwoordelijk voor het vanuit hun eigen kerntaak leveren van een bijdrage aan de oplossing. Plastischer uitgedrukt hield de gemeentesecretaris de kijvende partijen collectief verantwoordelijk voor het gezamenlijk oplossen van hun eigen rotzooi. Met de belofte dat men ook zelf te zijner tijd zijn eigen successen mocht vieren. De feitelijke ketenregie (op de samenwerking) lag in handen van de gemeentesecretaris, maar formeel was hij samen met

de vertegenwoordiger van het Zorgkantoor de gedelegeerd opdrachtgever en trok hij samen op met het zorgkantoor. Dit mede in verband met het feit dat het Zorgkantoor een belangrijke (potentiële) (mede)financier was van een nieuwe aanpak.

De gemeentesecretaris deed tijdens het eerste bestuurlijke overleg nadrukkelijk en bewust de suggestie om het probleem op te lossen met behulp van ketenregie en herontwerp van processen en daarvoor een externe deskundige in te huren (door de gemeente te financieren). Dit leidde in eerste instantie tot gefronste blikken aan de tafel. Zijn "eigen" directeur van de GGD was nog de grootste criticus van dit voorstel. Het ging hier om psychiatrische problematiek en die zou zich niet lenen voor een "koekjesfabriek managementaanpak". De gemeentesecretaris reageerde hierop dat het niet de bedoeling was te treden in het inhoudelijke werk van professionals, maar dat het hier ging om het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende professionals. Hij deed een beroep op de andere betrokkenen om hem op dit punt het voordeel van de twijfel te geven en het gewoon te proberen. Na enig aandringen gingen de partijen met zijn voorstel akkoord.

Met de wethouder sprak de gemeentesecretaris af dit probleem voor haar op te willen lossen onder de afspraak dat zij even op afstand zou blijven, enig geduld zou opbrengen ten aanzien van de termijn waarin een oplossing zou kunnen worden gerealiseerd en dat ze zich tot dat moment terughoudend zou opstellen in de pers.

Voor het overige werd gekozen voor een aanpak waarin het bestuurlijke overleg hoogfrequent (eens in de drie maanden of zoveel vaker als nodig) bij elkaar zou komen net zo lang totdat het probleem zou zijn opgelost. Het uitwerken van de nieuwe werkwijze werd overgelaten aan professionals van de werkvloer (onder begeleiding van de externe procesdeskundige Erik Steketee) met het bestuurlijk overleg in de rol van een knopen doorhakker. Een onafhankelijke procesbegeleider (Rembrandt Zuijderhoudt) zou de voortgang van het proces kritisch blijven volgen om de partijen scherp te houden. Roxanne Vernimmen werd aangetrokken als projectleider.

Minstens zo belangrijk voor wat betreft de algemene werkwijze waren de vele informele (bilaterale) overleggen die onder andere door Steketee, Vernimmen, Zuiderhoudt en Monissen (bestuurder van Mentrum) ter voorbereiding op de bestuurlijke overleggen werden verricht.

> Wat ik een belangrijk gegeven vind, maar ik weet niet hoe je dat goed op moet schrijven, is dat er heel veel werk 'achterlangs' is verricht. (...) Ik bedoel dat er veel werk werd verzet wat 'men' vooral niet wist en dat moest natuurlijk ook niet. Dat heet denk ik met een net woord stille diplomatie. Mijn stelling is dat zeker de gevolgde werkwijze reden voor succes was, maar zeker ook

> de andere, stille diplomatie factor. (Diana Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

De draad van de chronologie weer oppakkend speelde al snel de vraag wie van de instellingen de regie moest krijgen. Dit leverde een heftige concurrentiestrijd op tussen Buiten Amstel en Mentrum. Vier weken na het werkontbijt werd door de instellingen gezamenlijk besloten dat Mentrum dit ging doen. De meeste geïnterviewden verklaren dit uit de geografische ligging van het werkgebied van Mentrum (Centrum, West en Noord). Hierdoor had Mentrum een logische band met de crisisopvang, die zich vooral in deze stadsdelen afspeelde. Sommigen wijzen op de doorslaggevende rol die gespeeld werd door Diana Monissen, voorzitster van de raad van bestuur van Mentrum. Zij nam haar verantwoordelijkheid, maar zorgde er tevens voor dat de andere twee GGZ-instellingen mede-eigenaar van het project bleven.

Op 3 oktober 2002 levert Zuijderhoudt zijn eerste rapportage op. Doel van deze rapportage is om tot een gemeenschappelijke werkelijkheid te komen. Zuijderhoudt constateert in zijn rapportage onder meer het volgende.

> Het korte bestaan van de screeningsruimte is slechts zeer ten dele toe te schrijven aan de – inderdaad ongelukkige – samenloop van omstandigheden. Maar bovenal moet het probleem worden gezien als de zoveelste, en deze keer bijzonder heftige, eruptie van het conflict dat Amsterdam al sinds jaar en dag teistert waar het (onder andere) de crisisopvang betreft. Het falen van de screeningsruimte wordt achteraf door vrijwel niemand betreurd en was per slot van rekening als experiment opgezet. (...) Het conflict blijkt langdurig, meerlagig, vertakt en door de problemen met de screeningsruimte nog verdiept. In de eenvoudigste vorm wordt het aangeduid als een conflict tussen de politie (die ervan verdacht wordt zich van alle hulpverlening en zorg voor iedereen die zich ongepast gedraagt te willen ontdoen) en de GGZ (die wordt verweten niet bereid noch bij machte te zijn behoorlijke zorg aan de cliëntèle in crisis te bieden en steeds beterschap belooft zonder die belofte in te lossen). Maar er worden meer actoren genoemd (zoals verslavingszorg, maatschappelijke opvang, GGD, Zorgkantoor en gemeentebestuur) die elk hun belangen zouden hebben. Ten slotte is de affaire in politiek vaarwater gekomen (nooit bevorderlijk voor een delicaat experiment) en heeft de pers zich erop gestort. Het conflict moet als ernstig worden geclassificeerd.

Zuijderhoudt formuleert een aantal verbeterpunten om uit de impasse te komen: de samenwerking tussen GGZ-instellingen wordt verbeterd gericht op de-escalatie van de conflictsituatie, eenduidige regie met betrekking tot crisisopvang, inzet van professionele deskundigheid met voldoende gezag en herwonnen vertrouwen in de GGZ. Uit de rapportage bleek dat de regie op het hele proces verbeterd moest worden en dat er gestreefd moest worden naar een centrale crisisopvang. De betrokken partijen onderschreven deze conclusies in hun bestuurlijk overleg. De GGZ-instellingen kregen op 3 oktober 2002 van het Zorgkantoor de opdracht om voor eind oktober 2002 met een plan te komen om een crisisorganisatie voor Amsterdam te realiseren. De gemeentesecretaris trok een externe adviseur aan, een processpecialist, de heer Steketee, die het proces moest begeleiden. Partijen dienden zich slechts op hun kerntaken te richten. In simulaties (zowel met bestuurders/topmanagers als met professionals op de werkvloer) werd het traject van de crisisopvang tot in detail nagespeeld om de problemen in de keten te analyseren en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. Alle betrokken partijen werden nu direct (en in één kamer bij elkaar) geconfronteerd met de knelpunten binnen de keten. Dit zorgde voor een kentering. In plaats van de schuld bij elkaar neer te leggen gingen de partijen zich richten op samenwerking. Roxanne Vernimmen, een zojuist in dienst van Buiten Amstel gekomen psychiater uit Utrecht, kreeg de opdracht van de drie GGZ-instellingen gezamenlijk om een inhoudelijk plan op stellen hoe de crisisdienst in Amsterdam moest worden georganiseerd. Samen met Erik Steketee was zij continu bezig de partijen dichter bij elkaar te brengen en vertrouwen en input te krijgen voor haar oplossing.

> Hij (Joop van Riessen, EG) zei ik heb vaker mensen van GGZ ontvangen, ik wil nog wel even vertellen wat ik wil en het is dan u om het te gaan regelen. Toen kwam hij met een lijst. Ik zei: ik snap heel goed dat u dat wilt, want dat zou ik als hoofdcommissaris ook willen, maar dat gaat gewoon niet lukken. (...) Hij wilde dat alle gestoorde mensen meteen door GGZ werden opgevangen, de politie rijdt geen taxi, alle mensen in een cel moeten binnen een half uur weg zijn. Hij wilde er gewoon helemaal vanaf. Ik zei dat gaat niet lukken, maximaal vier tegelijk kunnen we zien. (Roxanne Vernimmen, projectleider crisisopvang)

Volgens Vernimmen sprak Van Riessen op dat moment voor het eerst zijn vertrouwen uit in het tot stand komen van een oplossing. Op 4 november 2002 presenteerden Vernimmen en Steketee op het gemeentehuis hun conceptoplossing aan de partijen. Alle betrokkenen reageerden enthousiast; na een fase van vertrouwen opbouwen en het beden-

ken van een richting voor het plan kon nu over worden gegaan tot de concrete uitwerking. Het streven was om de drie crisisdiensten op te heffen en te komen tot een centrale crisisdienst per januari 2003. Het Zorgkantoor zegde toe de financiële middelen toe te kennen aan de centrale crisisdienst. Deze centrale crisisdienst moest vanaf 1 april 2003 operationeel zijn. Negen jaar na de decentralisatie ontstond er weer zicht op een centrale crisisdienst. Deze dienst moest een periode van machts- en financieringsproblemen tussen de GGZ-instellingen afsluiten. Een ander belangrijk punt in de conceptoplossing was dat van elke betrokken partij (politie, GGZ en GGD) een procesmanager werd gekozen. In het overleg van procesmanagers dienden problemen uit de praktijk besproken en opgelost te worden. Zo werd voorkomen dat conflicten direct naar bestuurlijk niveau door escaleerden (door Zuijderhoudt omschreven als "levelshopping") waardoor onnodige en contraproductieve ruis en bestuurlijke drukte zou ontstaan.

Gedurende de periode waarin wordt gewerkt aan de nieuwe oplossing brengt Zuijderhoudt nog een aantal keren een voortgangsverslag uit waarin hij het bestuurlijk overleg een kritische spiegel voorhoudt. In die rapportages benoemt hij de positieve ontwikkelingen die stapje voor stapje worden gezet, maar waarschuwt hij ook voor het te snel zelfgenoegzaam achteroverleunen. Dit op basis van zijn indrukken uit vele gesprekken met betrokkenen waaruit blijkt dat er nog steeds veel wantrouwen heerst (vooral onder psychiaters en middenmanagement van de verschillende GGZ's), waardoor het risico op terugval nog steeds op de loer ligt. Deze kritische spiegels zorgden ervoor dat het bestuurlijk overleg er qua voortgangsbewaking en "ruismanagement" bovenop bleef zitten.

De vraag was vervolgens wie de nieuwe crisisdienst moest leiden. De keuze viel uiteindelijk op Wijnand Mulder en Clemens Bernardt. Mulder zou zich gaan richten op meer samenwerking in de stad en Bernardt op samenwerking tussen de drie GGZ-instellingen en de implementatie van de SPOR (Spoedeisende Psychiatrische Opvang Ruimte).

Nu stond vast dat er een centrale crisisdienst zou komen. GGZ Mentrum wilde deze bij haar kantoor in stadsdeel Oud-West vestigen. Vanwege allerlei vergunningstrajecten en verbouwingen zou deze ruimte in de zomer van 2003 gereed zijn. In januari 2003 werd het procesmodel voor de crisisopvang en het implementatiemodel voor de operationalisering van de keten afgerond. De afspraken tussen de partijen werden nog één keer getest op een simulatiedag in de procesfabriek van processpecialist Steketee.

Vervolgens werd het nieuwe procesmodel in de praktijk uitgetest met professionals en "acteurs" die voor patiënt speelden (politieagenten). Daarna werd de procedure op kleine schaal uitgetest met echte patiënten en geleidelijk aan stadsbreed uitgerold. De samenwerking

tussen de ketenpartners kreeg zo langzaam maar zeker vorm. De onderlinge verhoudingen verbeterden in die periode aanzienlijk en het onderlinge vertrouwen nam toe. Er ontstond bij de drie procesmanagers van de GGD, politie en de GGZ zelfs een sfeer van "eerst het probleem oplossen door degene die aan de beurt is" en de volgende dag evalueren en eventueel ruziemaken over wie hier eigenlijk in de toekomst de "lead" moet nemen".

Op verzoek van het ministerie van VWS vond er op 19 februari 2003 wederom een overleg plaats met het ministerie om de voortgang van de afspraken, gemaakt in het eerste overleg, te bespreken. De ketenpartners brachten onder andere de volgende boodschap: de wachttijden zijn verbeterd, de samenwerking is verbeterd, de IBS-procedure is geautomatiseerd, de stappen voor het realiseren van één crisisorganisatie en een crisisruimte zijn genomen en er worden protocollen beschreven waaraan elke partner zich dient te houden. Er is echter een probleem waar nog aan gewerkt moet worden: het vervoeren van de patiënten. De politie doet nu nog steeds het vervoer, maar vindt het niet tot haar taken behoren.

De daadwerkelijke start van de centrale crisisdienst (maart 2003)

In maart 2003 werd een uitgebreider procesmodel en implementatieplan voor de crisisopvangketen gepresenteerd. In het procesmodel werden de afspraken en werkwijze concreet uitgewerkt. Het procesmodel gaf verder een beeld van de processen en prestaties op stedelijk niveau, opdat de ketenpartners duidelijkheid kregen van wat van hen werd verwacht over de gemeenschappelijke uitvoering en de besturing van de crisisopvangketen. Het implementatieplan beschreef de stappen die noodzakelijk waren om het procesmodel gestalte te geven. In april 2003 werden de drie crisisdiensten daadwerkelijk omgevormd tot een centrale crisisdienst, op dat moment nog zonder gemeenschappelijke huisvesting.

Vanaf dat moment begon de samenwerking tussen de partijen eindelijk soepel te lopen. Incidenten werden niet meer tot aan de top uitgevochten. Het eerste escalatieniveau bij problemen op de werkvloer bestond uit de drie procesmanagers van GGD, GGZ en politie. Wel bleven partijen waakzaam en alert, deze keer niet alleen op elkaar, maar op de samenwerking in zijn geheel. Volgens de prognose zou de centrale crisisopvangruimte per 1 oktober 2003 beschikbaar zijn. In de tussenliggende periode moest er worden gewerkt aan de intensivering van de samenwerking van de ketenpartners. Over één punt was nog steeds geen overeenstemming bereikt, namelijk bij wie de verantwoordelijkheid berust voor het vervoer van de patiënten van de crisisruimte naar de GGZ-instellingen. Verder was er een discussie over de waarborging van de veiligheid van de medewerkers van de crisisdienst. De politie

was van mening dat een scheidingswand tussen de patiënt en de behandelaar voldoende veiligheid bood en dat zij niet aanwezig hoefde te zijn bij het onderzoek. De psychiaters waren het hier niet mee eens. Uiteindelijk werd het Protocol Veiligheid Stedelijke Crisisorganisatie ontwikkeld waar alle partijen zich in konden vinden.

De opening van de Spoedeisende Psychiatrische Onderzoeksruimte (november 2003)

In november 2003 wordt dan eindelijk de stedelijke Spoedeisende Psychiatrische Onderzoeksruimte (SPOR) gerealiseerd. Er werd een nieuwe hulppost geopend in stadsdeel Oud-West naast een politiebureau zodat in geval van nood snelle bijstand mogelijk is. Hier werden hulpdiensten en een bewakingsdienst gestationeerd. De formele opening met alle publiciteit erbij werd bewust pas verricht nadat al enige maanden ervaring was opgedaan met het stadsbreed werken conform het nieuwe procesmodel. De SPOR biedt vanaf dat moment hulp aan jeugdigen en volwassenen in acute psychische of psychiatrische nood. Dit kan variëren van ernstige psychosociale problematiek tot zeer ernstige psychopathologie.

De SPOR is 24 uur per dag en 7 dagen in de week open en handelt de Openbare Geestelijke Gezondheidszorgzaken af. De SPOR verricht onderzoek op basis van gespecialiseerde diagnostische kennis. Het onderzoek wordt over het algemeen uitgevoerd door twee hulpverleners (een arts en een sociaal-psychiatrisch verpleegkundige) en bestaat uit vragen en indien nodig een lichamelijk onderzoek. Er worden vragen gesteld met betrekking tot persoons- en verzekeringsgegevens, de huidige leefsituatie, relatie met familie en vrienden, achtergrond en eventuele voorgaande behandelingen. Dit gesprek duurt maximaal een uur. Daarnaast wordt er indien nodig een lichamelijk onderzoek verricht. In de onderzoeksruimte van de Spoedeisende Psychiatrie wordt na een onderzoek besloten wat de beste behandeling of vervolgstap is. Mensen blijven als regel nooit langer dan zes uur in de onderzoeksruimte. De psychiaters, artsen en verpleegkundigen zijn erop ingesteld zo snel mogelijk met een geschikte behandeling te beginnen. Na het onderzoek bespreken de hulpverleners met de cliënt of hulpverlening nodig wordt geacht en welk type zorg eventueel nodig is. Dit kan leiden tot een al dan niet vrijwillige of gedwongen opname. Bij gedwongen opname worden medicijnen toegediend. Dat is nodig om het vervoer naar het ziekenhuis zo veilig mogelijk te laten verlopen. Indien opname niet noodzakelijk wordt geacht, wordt volstaan met een vervolgafspraak bij een van de Acuut Behandelteams in de eigen woonomgeving van de cliënt of bij eigen behandelaar indien de cliënt al onder behandeling staat.

De onderzoeksruimte is zo ingericht dat niemand zichzelf kan bezeren. Er zijn kamers met camera en intercom en voor anderstaligen is er een kamer met tolkentelefoon. Bovendien is er, indien nodig, een ruimte voor familie. In het gebouw kunnen vier mensen gelijktijdig onderzocht worden. Via een systeem van videoconferencing wordt dagelijks 's ochtends het casuïstiekoverleg gevoerd wat veel reistijd voor professionals bespaard.

Naast de doelstellingen die de gemeente Amsterdam heeft gesteld heeft de Amsterdamse GGZ zichzelf bij de start in 2003 ook een aantal doelen gesteld:[58]

- Goede (adequate) zorg voor cliënten: de cliënt wordt voorzien van basiszorg zoals eten, drinken, rust en zo snel mogelijk een consult met een hulpverlener.
- Ondersteuning van de betrokkenen: bij iedere cliënt wordt in ieder geval getracht in contact te komen met familie, vrienden of andere betrokkenen.
- Beoordeling en behandeling direct op elkaar laten aansluiten: na het consult wordt beleid bepaald en direct actie ondernomen om de behandeling in gang te zetten, bijvoorbeeld een afspraak bij een van de Acuut Behandelteams. Het beleid en de ondernomen actie worden gedurende het ochtendrapport geëvalueerd en eventueel bijgesteld.
- Snelle beschikbaarheid behouden voor met name huisartsen en de EHBO-posten: het protocol, opgesteld in samenwerking met de Stichting Huisartsen Dienstenposten Amsterdam waarin criteria voor consultaanvragen door huisartsen, wordt gehanteerd. In dit protocol is ook de wijze van uitvoeren vastgelegd.
- Beperking van belasting van de eigen hulpverleners wat betreft veiligheid: bij ieder consult is een portier aanwezig en bij huisbezoeken gaan de hulpverleners altijd in teams van twee. Bij vermoeden van gevaar wordt de politie ingeschakeld.
- Doelmatig en doeltreffend omgaan met de beschikbare middelen: het registratie- en administratieproces is in samenwerking met de hulpverleners opgesteld en wordt altijd gevolgd.

De frequentie waarin het bestuurlijk overleg vervolgens nog bij elkaar komt om de vinger aan de pols te houden wordt langzaam teruggeschroefd. De leden van het bestuurlijk overleg blijven zelfs nog een tijdje bij elkaar komen als het eigenlijk al niet meer nodig is, omdat men het na alle ellende prettig vindt om zo nu en dan even te genieten van het feit dat de zaken nog steeds goed lopen.

De situatie anno 2009

Anno 2009 functioneert de SPOR nog steeds naar tevredenheid. Twee problemen zijn nog niet opgelost, maar vormen geen belemmering voor de goede samenwerking. Het gaat om het vervoersprobleem waarbij de politie nog steeds streeft naar overdracht van deze taak naar de GGZ en het beddenprobleem. Het aantal bedden is bij de opheffing van Santpoort en het instellen van de drie GGZ-instellingen in Amsterdam verminderd. Uit onderzoek blijkt dat Amsterdam structureel te weinig bedden heeft.[59] De TOA is destijds als overbruggingsmaatregel ingesteld, maar bestaat nog steeds en is wel een relatief dure voorziening.

Resultaten

Korte termijn; tijdwinst voor politie en patiënt, patiëntvriendelijke opvang, innovatieprijs en uitbreiding van de keten samenwerking

In 2003 won René Zegerius de titel "Slimme werker van het jaar".In 2004 won de politie Amsterdam-Amstelland de Politie Innovatie Prijsvoor het project 'Crisisketen politie en zorg'. Dankzij de crisisketen is de politie-inzet per incident in 2007 gemiddeld 87 minuten per incident. In 2002 was dit nog 520 minuten per incident. Er is dus in vijf jaar tijd een tijdwinst van 7 uur en 13 minuten behaald per incident.[60] Tevens zat er vanaf de start geen patiënt meer onterecht in de cel en werd binnen de normtijd doorgeplaatst naar de TOA of een regulier bed.

Vanaf de oprichting van de SPOR in 2003 was het voor alle partijen duidelijk dat eigenlijk nog een andere hulpinstantie in de keten moest worden betrokken: de verslavingszorg. Zoals eerder gezegd bevinden veel patiënten zich op het grensvlak van psychiatrie (dus ziekte en zorg) en verslaving (dus hulp). De scheiding tussen de twee vakgebieden was echter groot. Maar in 2005 haakt de instelling voor verslavingszorg Jellinek aan bij de samenwerking in de SPOR.

In 2007 is Mentrum gefuseerd met Jellinek. De Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam biedt nu zorg aan mensen met acute problemen variërend van ernstige psychosociale problematiek tot zeer ernstige psychopathologie, al dan niet in combinatie met verslavingsproblematiek. Door de fusie met Jellinek begin 2007 is de expertise en het zorgaanbod op het gebied van psychiatrie en verslaving samengevoegd.

De kerntaak van de Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam is tot op heden het op (zeer) korte termijn uitvoeren van een consult op basis van specialistische diagnostische kennis met betrekking tot psychiatrische toestandsbeelden en psychosociale crises in gezinnen. Zo nodig wordt direct gestart met de interventie. 49% van de meldingen betreft consulten die binnenkomen via de GGD, Vangnet & Advies. 51% van

het aantal meldingen komt binnen via erkende verwijzers zoals huisartsen, EHBO-posten en/of andere hulpverleningsinstanties en betreft AGGZ-consulten. Bijna alle AGGZ-consulten worden in de Onderzoeksruimte van de Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam gedaan. Slechts een klein percentage vindt plaats op het politiebureau, dit betreft justitiabelen.[61]

Resultaten middellange termijn; duurzaamheid en olievlek
Het succes van de crisisopvang is duurzaam gebleken. Ondanks verschillende personele wisselingen loopt de samenwerking in 2010 nog steeds goed en worden de afgesproken doelstellingen nog steeds gerealiseerd. Daarnaast was er sprake van een aanzienlijke "spontane" spinoff. De aanpak van de crisisopvang heeft model gestaan voor het verbeteren van andere ketens in de maatschappelijke opvang (o.a. dak- en thuislozen). Uit de jaarverslagen van de SPOR over 2008, 2009 en 2010 blijkt dat de SPOR nog steeds alle doelstellingen realiseert.

6.2.3 *Opvattingen van actoren over de inhoudelijke aanpak, de toegepaste principes van slimmer werken, de gehanteerde veranderstrategie en het succes van de aanpak*

In aanvulling op de hiervoor beschreven chronologie waarin al de nodige relevante citaten zijn verwerkt ga ik in deze paragraaf in op de opvattingen van betrokken sleutelpersonen over de inhoud van de aanpak, over de effectiviteit van de toegepaste principes van slimmer werken, over de effectiviteit van de gehanteerde veranderstrategie en opvattingen over het succes van de aanpak in algemene zin. Deze opvattingen zijn gebaseerd op de interviews met een aantal sleutelpersonen en de opbrengsten van de leerinterventie en interviews die zijn gepubliceerd in het jaarverslag van de SPOR over 2008 in het kader van het vijfjarige jubileum van de SPOR. De opvattingen van de respondenten worden samengevat en hier en daar geïllustreerd met concrete uitspraken van respondenten. Er is een poging gedaan tot systematisering van citaten, maar hierna zal blijken dat geciteerde opvattingen zich niet altijd scherp houden aan het analytische onderscheid dat in deze paragraaf wordt gemaakt. Uitgesproken opvattingen over principes van slimmer werken, veranderstrategie en succes lopen dan ook vaak door elkaar.

Inhoudelijke perspectiefverschillen
Het inhoudelijke perspectiefverschil bij de start van de casus blijkt helder uit de beschrijving van de chronologie. In essentie kwam dit inhoudelijke verschil van mening erop neer dat de politie van mening was dat het niet haar verantwoordelijkheid is om psychiatrische patiënten

die geen gevaar voor zichzelf of voor hun omgeving zijn in politiecellen op te vangen en dat de GGZ-instellingen van mening waren dat dat wel de verantwoordelijkheid van de politie was zolang sprake was van een voor de patiënt en GGZ-medewerkers onveilige situatie. Het gaat dus vooral om een verschil van mening over wie waarvoor verantwoordelijk is. Daaronder zit ook nog wel een verschil van mening over de wenselijkheid om dit soort patiënten in eerste instantie in een politiecel op te vangen. Maar daarover zijn de partijen het vervolgens aan het begin al snel eens. Patiënten die geen strafbaar feit hebben gepleegd horen niet in een politiecel thuis.

> Zij (de psychiaters) wilden echter dat in politiecomplexen speciale cellen voor gestoorden kwamen. Op een gegeven moment was het zelfs zo dat er in een cellencomplex bij een cel het bordje Riagg hing. Dat kon natuurlijk nooit de bedoeling zijn. Op een gegeven moment hebben we gezegd: dit willen we niet meer. Het bordje hebben we weggehaald, maar om het om te buigen dat was nog wel wat. Er was veel weerstand tegen. De psychiaters kwamen met de volgende argumenten:
> 1 mensen in de cel hebben een strafbaar feit gepleegd, verstoring van de openbare orde, en horen dus thuis in de cel;
> 2 deze mensen horen in een veilige omgeving niet in de GGZ;
> 3 de rechtsgrond voor een andere oplossing ontbrak. IBS was noodzakelijk. Je kunt als arts niet iemand meenemen tegen zijn eigen wil.
>
> Op een gegeven moment werd voorgesteld om politieagenten dan te stationeren in de opvang bij Mentrum. Maar wij vonden dit niet onze taak. Bovendien mag dit wettelijk ook niet. (Jelle van Veen, procesmanager namens de politie)

Aan het einde van de casus blijkt dat alle partijen tevreden zijn over de nieuwe werkwijze en haar ook als een succes beschouwen (zie hierna ook citaten met betrekking tot opvattingen over succes). Daaruit kan worden geconcludeerd dat het fundamentele verschil van mening ook is verdwenen. Resterende issues worden niet meer gezien als verschillen van mening, maar als resterende problemen waarvoor nog gezamenlijk een oplossing moet worden gevonden.

> We zijn naar elkaar toegegroeid. (Jelle van Veen, procesmanager namens de politie)

Opvattingen over gehanteerde principes van slimmer werken
Van de principes van slimmer werken komen "4 × R", "netwerkmanagement" (waaronder ketenregie) en "herinrichting van werkprocessen" voor in deze casus. Daarover bestaan onder de geïnterviewde sleutelfiguren de volgende opvattingen.

Het 4 × R-principe
Het 4 × R-principe wordt niet expliciet genoemd als onderdeel van de oplossing. Uit de interviews blijkt echter dat wel degelijk sprake is geweest van toepassing van het 4 × R-model. De vier R'en zijn als volgt in de interviews te herkennen.

Richting: bij de eerste samenkomst van de partijen na het mislukken van de screeningsruimte gaf de gemeente haar visie op de huidige situatie van de problemen in de crisisopvang.

> De drive is toch de uitdaging van het maatschappelijke. Wat ik heel erg proefde aan tafel, bij de wethouder, bij de gemeente. Het idee dat het gewoon beter moet, dat het gewoon onaanvaardbaar is dat je de hele dag oorlog gaat zitten voeren. (...) De gemeente probeerde richting te geven aan de veranderingen om binnen het gestelde kader tot een stedelijke crisisdienst te komen. De gemeente Amsterdam gaf daarmee te kennen niet te baud te zijn en niet te bestuurlijk en afstandelijk en publiekrechtelijk om gewoon een centraal gezag te vestigen op dit dossier. Er moest gewoon gezag komen. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

Ruimte: tegelijkertijd werd ruimte aan partijen gegeven om zelf met een oplossing te komen.

> Erik Gerritsen steunde mij volwaardig. Gaf mij het gevoel naar mij te luisteren en mij te vertrouwen. (Roxanne Vernimmen, projectleider crisisopvang)

> De vier weken die de GGZ-instellingen kregen om met een plan te komen is hier een goed voorbeeld van. Ook werd door de gemeente volledige vrijheid gegeven aan de ingehuurde procesanalisten. Wat de gemeente goed heeft gedaan, Erik Gerritsen vooral, was het samenbrengen van alle partijen en vervolgens afstand houden als het om de uitwerking ging. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

> Het feit dat het destijds gelukt is goede samenwerkingsafspraken te maken is vooral gelegen in het feit dat de professionals

> die de politie, GGD en GGZ vertegenwoordigden de handen ineen hebben geslagen. Het is een goede zet geweest om de verantwoordelijkheden te leggen bij dit driemanschap en hen ook het mandaat te geven om die verantwoordelijkheden uit te voeren. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel in jaarverslag 2008 SPOR)

Rekenschap over resultaat: er werden afspraken gemaakt over te behalen resultaten. Aan de GGZ werd zes weken gegeven om met een plan van aanpak te komen. Dit mondde uit in het 'Plan Vernimmen'. Dit plan vormde de basis voor de oplossing.

> Op het moment dat je ruimte geeft maar niet zegt wanneer, dan schiet het niet op. Ze hebben gezegd: "U komt met een oplossing van het probleem. Het moet dan af zijn tegen die prijs. (...) Normaal zeiden ze (de partijen waarmee afspraken worden gemaakt, EG.) we gaan het oplossen: ja. Want er werd geen rekenschap afgelegd, geen resultaat afgesproken. Dat dit gekoppeld is, is van belang, want anders gaat het toch zijn eigen gang. Doet iedereen intenties. De overheid heeft de regie gepakt, kaders aangegeven. (Roxanne Vernimmen, projectleider crisisopvang)

> Bestuurders hebben dingen steeds laten aftikken als wij steeds verder waren. (Erik Steketee, extern adviseur)

> Duidelijk was dat over de resultaten ook rekenschap moest worden afgelegd.
> Bij Erik Gerritsen was regelmatig een meeting. Hij bracht de partijen bij elkaar en je had een hogere instantie die oordeelde. (Christian Krappel, directeur Jellinek)

> Wij hebben gezegd dat het opgelost moest worden. De oplossing moest van de GGZ komen. Wij hebben het programma van eisen over de oplossing vervolgens geaccordeerd en de GGZ moest zelf bepalen wie van hen dat zou moeten doen. (...) De vorm van de oplossing was voor ons ondergeschikt aan het resultaat. (Jeroen Crasborn, zorgkantoor Agis)

Netwerkmanagement (waaronder ketenregie)
Over de rol van netwerkmanagement, ketenregie en de rol van de ketenregisseur zeggen betrokkenen het volgende.

> Ik riep als eindverantwoordelijke alle partijen bij elkaar en er volgde een aantal heftige overleggen met betrekking tot het falen

van de pogingen tot nu toe om het probleem op te lossen. Analyses werden gemaakt en irritaties over en weer kenbaar gemaakt. Na al deze discussies kwamen we tot de conclusie dat er een ernstig falen was in de samenwerking. Toen deze conclusie eenmaal getrokken was konden we door. De verantwoordelijkheden werden opnieuw geformuleerd. Het begrip ketenaanpak deed zijn intrede en samen bespraken we hoe de zorg binnen deze keten goed op elkaar kon worden afgestemd. Langzaam aan herstelde het vertrouwen tussen de partijen en na een half jaar ging de nieuwe samenwerking renderen. (Hannah Belliot, wethouder Zorg in jaarverslag SPOR 2005)

Ik ben ook buitengewoon verheugd, achteraf, over de rol die met name Erik Gerritsen. heeft gespeeld in dit proces. Dit hielp mij enorm. Dat haalde het weg bij Mentrum als oplosser en legde het neer bij de gemeente. En hij kon een tafel bieden om al die partijen bij elkaar te brengen en te komen tot een oplossing. (Diana Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

Ik vind het (de rol van ketenregie, EG) te weinig. Partijen bij elkaar brengen, dat doen we altijd al. Je moet dingen veranderen in tijden van crisis, want dan zijn mensen er rijp voor. Zo gebeurde dat hier ook. Mensen bij elkaar brengen, het juiste moment, ketenaanpak, ja, ik vind dat allemaal te weinig. (Walter Kamp, adviseur DMO)

Zonder Gerritsen was het ook gelukt, maar zonder Belliot was het niet gelukt. (Renee Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

Maar ik denk dat de theorie niet gewerkt zou hebben als hij (de gemeentesecretaris, EG) niet de persoon zou zijn geweest die het organiseerde. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)

De gemeentesecretaris was heel goed in staat om af te stemmen en processen op een goede manier te managen. Ik kon het goed vinden met de gemeentesecretaris. Die speelde zijn rol uitstekend, met humor. (Diana Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

De gemeente was bij uitstek de partij die de partijen bij elkaar kon brengen. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

Ketenregie heeft een zeer belangrijke rol gespeeld. Eerst moest ik er als arts weinig van hebben, maar het werkt! (Clemens Ber-

> nardt, directeur SPOR en procesmanager crisisopvang namens de GGZ)
>
> Dat zijn de basisprincipes van ketensamenwerking: respect, afspraken maken en niet in elkaars domein duiken. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)
>
> De betrokkenen duiden de succesvolle aanpak die heeft geleid tot een verbeterde samenwerking als een ketenaanpak. Zo'n aanpak is eigenlijk de oplossing voor het grotere organisatorische probleem, waar het 'kleine' probleem van de crisisopvang slechts een onderdeel van is. (Walter Kamp, adviseur DMO)
>
> Daarna zijn er drie procesmanagers benoemd. Die zijn als het ware een escalatiepunt als de uitvoerende lagen er niet uitkomen. De escalatieverantwoordelijken hebben het mandaat van hun bestuurders om met elkaar altijd een oplossing te maken. (J. Crasborn, Zorgkantoor Agis)
>
> Inmiddels hadden we elkaar wel een beetje gevonden. We zeiden: nou gaan we het oplossen. Dan krijg je opeens ook een ander, een beetje politiek, verhaal bij de GGZ. Je moet iets met zijn drieën gaan organiseren, maar je moet in ieder geval niet gaan zeggen dat we het alle drie blijven doen. Dat betekent dat een van de drie de regie moet krijgen. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)
>
> Dat is ook meteen de kracht van de keten. Ieder onderdeel doet waar die goed in is. (...) De ketenaanpak in de zorg wordt nu ook toegepast op de problematiek van huiselijk geweld, maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen en veelplegers. (René Zegerius in jaarverslag 2008 SPOR)

De samenwerking tussen de GGZ-instellingen verliep zo goed dat organisatiegrenzen vervaagden. Er werd zelf een nieuwe zelfstandige eenheid van medewerkers van de bestaande instellingen gevormd, de SPOR.

> Hij (Clemens Bernardt, EG) heeft het proces op touw gezet binnen de organisatie. Hij heeft ook een goed team gevormd. Hij is al zo ver dat hij een eigen logo heeft. Hij is wel Mentrum, maar toch een beetje zelfstandig: een identiteit. (Christian Krappel, directeur Jellinek)

Anderen zetten vraagtekens bij de doorslaggevendheid van ketenregie als succesfactor.

> De ketenregie hangt om de personen en onderlinge verhoudingen. Geen ketenregie zonder dat de onderlinge verhoudingen goed zijn. Heb je een doelenconflict tussen de partijen in de keten, kun je ketenregie afspreken wat je wilt, maar krijg je toch ruzie op vakantie. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Ketenregie heeft vast een belangrijke rol gespeeld, maar de allerbelangrijkste rol is hoe hij (de gemeentesecretaris, EG) dit heeft aangepakt. Die principes zijn ook niets nieuws. Wat ik wel heel goed vind aan wat hij heeft neergezet, is Steketee die logistiek kan denken, zien wat er mis gaat, waar mensen wachten, enz. Hele handige zet. Afspraken en kijken naar het proces zijn belangrijker dan principes zoals ketenregie. (Mieke Bot, Bestuurder GGZ de Meren)

> Maar je moet zorgen dat de belangen zodanig zijn dat de diverse aangesloten partijen onmiddellijk heftig gaan bloeden als het niet gebeurt. Daarom denk ik dat een ontzettend belangrijk effect in het laten werken was dat diverse partijen een zekere vorm van autonomie moesten inleveren ten behoeve van centrale regie. Dat is dat driemanschap van regiefunctionarissen. Dat is de sleutel tot succes geworden. Want de oorlog blijft bestaan als ergens in de Negrevwoestijn een lokaal commando kan besluiten om te gaan schieten. Als je het schieten alleen door de generaal laat goed vinden heb je veel meer kans dat de generaal nog eens naar de andere kant belt. (...) Die drie moeten goed met elkaar kunnen opschieten. Zij moeten iedere beslissing op tactisch en operationeel niveau kunnen nemen. Verplicht met elkaar overleggen. Als er stront is lossen zij het met zijn drieën op. Lukt dat niet, dan haal je de partijen daarboven erbij. Dat is de oplossing. (...) Geen ketenregie zonder dat de onderlinge verhoudingen goed zijn. (R. Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

Herontwerp van werkprocessen

In de nieuwe werkwijze is het proces opnieuw ingericht conform het principe van slimmer werken "herinrichten van de werkprocessen". Het maken van procesafspraken werd door de geïnterviewden als belangrijk element ervaren.

De logistiek hadden we vrij goed geregeld en in de simulatie bleek dat we het niet op de spits kregen en dat iedereen een deel van het probleem had. En toen kwamen de bestuurders: ok, iedereen heeft een beetje gelijk. Afzonderlijk krijg je het niet geregeld. Toen was het gemeenschappelijke doel. Iedereen krijgt snel toegang tot zorg. Wat hebben we daar voor nodig: de procesafspraken. (Erik Steketee, extern adviseur)

Erik (Steketee, EG) was de man die voor afspraken zorgde. Afspraak is afspraak. Die criteria zette en zei: "Zo moet het" en communiceerde naar de politie en de GGD, maar het proces zelf is er een onderdeel van. (Christian Krappel, directeur Jellinek)

Wat nieuw is, is zware logistieke afspraken en besturing. Eerst werd alles geredeneerd vanuit kolommen. Maar dat is niet logistiek slim ingericht. (Erik Steketee, extern adviseur)

Door het naspelen van het proces kwam men uit op de basis van het proces: de patiënt centraal stellen. Op een speelse manier in dat simulatiespel gezet. Het lijkt heel kinderachtig, maar het werkte. Mensen willen van nature niet samenwerken. Door dat systeem gaan ze zich raar gedragen. Dat haal je eruit door procesmanagement. (Erik Gerritsen, gemeentesecretaris)

Want een van de dingen waardoor het ook gewerkt heeft is omdat men ongelooflijk secuur is geweest met het precies uitwerken van het geheel. (R. Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

De verandering ging echt om vormgeven van een nieuw proces en niet om het aansturen van de eigen organisatie. (Roxanne Vernimmen, projectleider crisisopvang)

Na implementatie van de nieuwe werkwijze kwam het besef dat dit succesvol was. Door die procesmanagers, vanaf 1 april zijn ze het met elkaar gaan doen. De spoedeisende EHBO was er nog niet. Cliënten gingen nog steeds in de bedden van de psychiatrie en er werd gewerkt in de geest van. (...) En toen was het gedonder al afgelopen. Dat was voor mij het bewijs dat het nieuwe sturingsmodel werkte. En toen gingen de bestuurders bellen: 'Het loopt niet goed hè, ik hoor niks.' Dus ik zeg: 'Oké, Ik hoor niks zou ook kunnen betekenen dat het goed werkt.' (Erik Steketee, extern adviseur)

Opvattingen over gehanteerde veranderstrategieën
Uit de interviews en de leerinterventie blijkt dat meerdere veranderstrategieën door de sleutelfiguren met zoveel woorden worden genoemd en in meer of mindere mate als effectief worden gezien. Vrijwel niemand van de geïnterviewden noemt maar één veranderstrategie als doorslaggevend. Vrijwel alle geïnterviewden noemen combinaties van op verleiding en op doorzettingsmacht gebaseerde veranderingsstrategieën.

> Het was vanaf het begin wel duidelijk dat de gemeente en het Zorgkantoor er immaterieel en materieel veel aan gelegen zou zijn om het goed te krijgen. Dat de carrot and the stick approach wel van toepassing zou zijn. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Manipulatie, onderhandeling, open discussie, directe macht, ik denk dat ze alle vier gebruikt zijn geworden. (...) Toen het eenmaal klaar was, toen was er open discussie en onderhandeling, maar toen was het klaar. Je kan niet iemand manipuleren waar je iedere dag mee werkt, dat is onmogelijk. (...) Het bedenken, dat zou betekenen dat je van tevoren weet wat het probleem is, dat je daarna kijkt wat de oplossing is, maar zo is het niet gegaan. Het is gewoon steeds stukjes verbeterd en dat is wat ik bedoel te zeggen. Het is niet dat één iemand heeft gezegd zo moet het vanaf het begin. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

> Die strategie heb ik later 'hakken en plakken' genoemd. Ze (wethouder Belliot) ging ruziemaken terwijl dat contra-intuïtief is. Iets zit vast, de diplomatieke constructieve aanpak werkt niet. Mensen durven niet te escaleren, zijn bang voor verstoring van verhoudingen. Door op ongenuanceerde manier ruzie te maken schrikt iedereen, is iedereen boos op jou. Het lijkt niet productief, maar door zo'n ruzie komt iedereen wel in beweging. Daarna moet je zorgen dat er weer binding komt. (Erik Gerritsen, gemeentesecretaris)

Tijdens de leerinterventie werd door de betrokkenen de volgende mix aan strategieën genoemd.

> Doordat partijen nu eindelijk op een neutraal terrein (werkkamer Gerritsen) met elkaar konden praten, werden de problemen in de falende dienstverlening besproken op een constructieve wijze. Het aangaan van een dialoog leidde tot vertrouwen bij de

> actoren. Vanuit dit vertrouwen werd kritisch gekeken naar de crisisopvang. Men werd het met elkaar eens dat de huidige werkwijze niet het gewenste resultaat gaf. De procesanalist liet de actoren het proces naspelen. Dit bleek een goed instrument te zijn om de knelpunten bloot te leggen. Hierbij speelt het fabrieksmechanisme volgens de betrokkenen een rol. Alle stappen in het proces van crisisopvang, van het aantreffen tot het plaatsen van een patiënt werden doorgenomen. Elke fase in het proces werd getest op effectiviteit en kwaliteit. En steeds hield men in het achterhoofd: de patiënt staat centraal. Door samen te werken valt winst te behalen. Samen prioriteiten stellen leidt tot draagvlak hierover bij de uitvoering daarvan. Bewustwording van het bestaan van meerdere perspectieven speelde een belangrijke rol om naar gemeenschappelijke actie toe te groeien. Door concreet afspraken te maken wordt commitment gecreëerd onder alle partijen. In plaats van vooraf verantwoordelijkheden op elkaar af te schuiven worden nu eerst de problemen opgelost. Achteraf wordt pas gekeken wie de verantwoordelijkheid op zich 'had moeten nemen'. Op deze manier is de patiënt niet langer de dupe van geruzie tussen de betrokken instanties. Omdat men deelneemt aan een leerproces en niet aan een vergadering wordt het besef gecreëerd dat 'het beter kan' en worden de partijen gestimuleerd naar hun eigen zwakheden te kijken. Van buiten naar binnen kijken. Dit houdt voor de casus van de crisisopvang in dat wordt gekeken naar wat de stad kan doen voor de patiënten, vanuit het perspectief van die patiënten. Men staart zich niet langer blind op interne processen in de eigen organisatie. (passage uit verslag leerinterventie)

Wethouder Belliot geeft in een interview in het jaarverslag 2008 van de SPOR aan dat zij bewust koos voor een experimentele aanpak.

> Ik ben het type bestuurder die vindt dat je moet handelen en ik besloot dan ook het plan uit te voeren. Het was de enige manier om te zien of hetgeen op papier gezet was ook in de praktijk zou werken. Na een goede afstemming met de betrokken partijen werd de betreffende locatie (portocabin) formeel geopend. Helaas moesten we deze portocabin binnen een week sluiten. Jammer genoeg bleek ook dit concept niet te werken.

Rene Zegerius van de GGD zegt hier in hetzelfde jaarverslag het volgende over.

> We zijn met zijn allen in de afgelopen vijf jaar heel veel wijzer geworden, dat is een proces op zich geweest. Ik denk niet dat we zo'n goede onderlinge samenwerking zouden hebben als we dit proces niet samen hadden doorgemaakt.

Diana Monnissen van Mentrum belicht een ander element van de lerende aanpak als zij het volgende stelt.

> En hij (de gemeentesecretaris, EG) kon een tafel bieden om al die partijen bij elkaar te brengen en te komen tot een oplossing.

Clemens Bernardt van de SPOR vertelt het zo.

> Ik heb verleiding toegepast. Ik kwam wel van Mentrum, maar ik stelde me op als SPOR. Ik benadrukte steeds dat SPOR uit drie partijen bestond, nl. de drie GGZ-instellingen. Vanaf het begin af aan heb ik SPOR een eigen identiteit gegeven: SPOR kreeg een eigen logo en eigen briefpapier bijvoorbeeld. Naar buiten toe presenteerden wij ons als SPOR.

Maar ook andere veranderstrategieën klinken op uit de interviews zoals de machtsstrategie en de expertstrategie.

> Het is toch een kwestie geweest van overtuiging en de overtuiging kon, omdat de druk op de crisis werd opgevoerd door de politie en de gemeente. (Diana Monnissen, bestuurder GGZ Mentrum)

> De inzet van processpecialist Steketee was een goede zet. Wat er toen gebeurde was een methodisering, het technisch inzichtelijk maken van een complex vraagstuk waardoor actoren zichzelf konden terugzien in het proces en in hun rol. Het was voornamelijk een ondersteunend verhaal om partijen naar de inhoud te brengen weg van macht en domeinbelangen. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

Opvattingen over succesfactoren

In de interviews en de leerinterventie worden door alle betrokkenen grote aantallen succesfactoren en een enkele faalfactor naar voren gebracht waarbij elke actor wel eigen accenten heeft gelegd, maar er grosso modo een grote mate van overeenstemming blijkt te zijn.

De inzet van onafhankelijke derden (procesbegeleider/mediator en processpecialist) wordt door meerdere betrokkenen genoemd als een belangrijke succesfactor in deze casus.

> Ik was voor de partijen een aanvaardbare persoon, want ik was niet een van die of een van die. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Ik was eigenlijk een beetje van alle partijen. Ik wilde dus wel projectleider zijn, maar zonder dat ik loyaliteit aan een van de drie partijen zou moeten hebben. Ik doe het voor de crisis en niet voor een van de partijen. (Roxanne, Vernimmen, projectleider crisisopvang)

In de aanpak van de procesbegeleider ging het vooral om het in gang zetten van een leerproces waaronder het constructief omgaan met conflicten.

> Ik dacht niet inhoudelijk het moet zus of het moet zo. Ik dacht meer: dit zijn elementen die er moeten zijn om überhaupt aan een oplossing te denken. En zo is de rolverdeling ook geweest. Ik ben er geweest voor de sociale interactie, voor het bewerken van percepties over en weer, voor het bewerken van de intermenselijke verhoudingen, voor het laten ontstaan van een werkrelatie en voor het bemiddelen van het conflict. (...) Mijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid en vooral de vrijheid om authentiek en hardop te zeggen wat ik ervan vind. (...) In die tijd was er vooral verbazing, niet over wat ik schreef, maar dat ik dat gewoon allemaal opgeschreven heb zonder dat ik met mestkar en pek en veren door de straten van Amsterdam werd getrokken. Ik heb gewoon vlamhard geschreven wat ik zag en wat ik vond. Dat is een essentiële stap. (...) Het zat hem erin dat er iemand van buiten werd aangeworven, die door de partijen voldoende gekend was en vertrouwd werd op deskundigheid en onpartijdigheid, maar ook op materiedeskundigheid. Je kunt niet elke conflictbemiddelaar daar neerzetten. Als iemand nu helemaal geen verstand heeft van het grensvlak tussen gezondheidszorg en publiek domein en van psychiatrie en politie, dan is de conflictbemiddelaar een onbegonnen taak. (...) Als mensen het idee hebben dat je de conflictthema's snapt en dat ze gehoord worden in wat ze nu vreselijk dwars zit, dan zijn ze bereid ook waardevrij te luisteren naar wat die andere nu zo vreselijk moeilijk vindt. (...) Het ging er ook om dat er een soort gemeenschappelijk beleefde werkelijkheid werd gecreëerd. Omdat de perceptieverschillen zo groot waren. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Je gebruikt conflicten om het daarna beter te kunnen doen. Ik vind het onzin om mensen te sparen op momenten dat het niet

> goed gaat. Dan gebruik je een conflict om het daarna op een hoger niveau te tillen ... gewoon ruziënd verbeteren. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

Ook het feit dat de gemeente en vooral het Zorgkantoor extra financiering beschikbaar hebben gesteld heeft een belangrijke rol gespeeld in het succes.

> Die kwamen op een gegeven moment met een zak geld over de brug. Heel veel vrede wordt toch wel gekocht, of wordt mogelijk gemaakt doordat men de bruggen en spoorwegen kan repareren, zonder van elkaar herstelbetalingen te vragen. (...) Verleiding kan ook in die 1,1 mln van het Zorgkantoor zitten. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Je hebt een bereikbaarheidsfunctie moeten maken en die functie was voorheen op het politiebureau. Deze functie kost geld en werd toen nog niet gefinancierd in de GGZ-instellingen, nu wel. (Diana Monissen, Bestuurder GGZ Mentrum)

> Dankzij het extra geld, je moet financiële prikkels hebben, werd er geen verlies meer geleden op deze groep patiënten. (Erik van Straalen, bestuursadviseur Bestuursdienst gemeente Amsterdam)

Ook urgentiegevoel wordt als succesfactor genoemd, deels aangejaagd door een gevoel van schaamte en angst voor imagoschade.

> Wat ik heel erg proefde aan tafel, bij de wethouder, bij de gemeente. Het idee dat het gewoon beter moet, dat het gewoon onaanvaardbaar is dat je de hele dag oorlog gaat zitten voeren. (...) Alle partijen waren er kennelijk van overtuigd dat ze hier iets mee moesten. En of dat nou een hartstochtelijk verlangen naar vrede was na vijftien jaar oorlog, of de angst om te boek te komen staan als degene die ervoor heeft gezorgd dat er geen vrede komt, dat laat ik in het midden. Vaak is het een menging. (...) Men zag ook wel dat men zichzelf voor gek zou zetten om als enige partij het document (rapport Zuijderhoudt, red.) af te keuren, omdat zij er slecht uitkwam. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Het imago van de complete zorg kwam onder druk te staan. De escalatie was toen zo groot dat niet alleen wij maar ook de hele

> GGZ zag: 'We kunnen zo wel de komende jaren doorgaan, maar iedere keer is de zorg de gebeten hond.'(Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

De focus op de inhoud en op het resultaat in combinatie met aandacht voor het proces worden eveneens genoemd als succesfactoren.

> Ik wilde het probleem opgelost hebben. Ik wilde cliënten daar heel menswaardig onderbrengen en vervolgens naar een vervolgoplossing brengen. Daar ging het mij om (...) als je teruggaat naar de patiënt en je blijft bij de inhoud win je altijd van dat soort argumenten (macht, EG). (Diana Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

> Ik heb geleerd van buiten naar binnen te kijken. Dus wat kunnen wij doen voor de stad en de patiënt. Eerst keek ik alleen maar naar binnen, naar de eigen processen. (Clemens Bernardt, directeur SPOR en procesmanager crisisopvang namens de GGZ tijdens de leerinterventie)

> Vanaf dat moment is procesmatiger en probleemanalytisch gekeken vanuit alle actoren. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

Dekking vanuit de opdrachtgever in combinatie met het inbouwen van escalatiemogelijkheden wordt ook belangrijk gevonden.

> Ik hoefde maar achterover te leunen en Erik Gerritsen te bellen en dan flik je het niet meer. Nogmaals: als je een vredesmissie hebt en je hebt de Verenigde Naties of de Veiligheidsraad niet achter je, ga dan maar niet. (...) Er was geen hebben of houden meer aan. En dat kwam weer door de opdrachtgever en het mandaat. Als ze dwars waren gaan liggen, kon ik zo teruggaan naar de opdrachtgever om te zeggen dat het niet lukt en dat het komt omdat X niet meewerkt. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Je moet echt bestuurlijke dekking hebben, anders kan je helemaal niets doen, dan ben je alleen aan het puinruimen. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

Ook het inbrengen van overkoepelende belangen heeft een rol gespeeld in deze casus.

> Partijen hebben veel meer gemeenschappelijke belangen dan ze zelf denken. (...) Je gaat dus belangen inventariseren en parallel leggen. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

De uiteindelijke visie op de oplossingsrichting is grotendeels vanuit de verschillende organisaties zelf naar boven gekomen.

> Geen enkele partij zei dat het een verkeerde richting was. Dat kon ook nauwelijks, omdat er zoveel was van wat partijen zelf hadden gegenereerd als oplossingsrichting. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

De inzet van doorzettingsmacht wordt regelmatig als succesfactor genoemd.

> Vandaar dat mijn opdrachtgever de gemeente Amsterdam die daarmee te kennen gaf niet te boud te zijn en niet te bestuurlijk en afstandelijk en publiekrechtelijk om gewoon een centraal gezag te vestigen op dit dossier. (...) Als je op draagvlak van de werkvloer moet wachten gebeurt er nooit wat. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Zonder tussenkomst van de gemeente was het niet gelukt. (Diana Monissen, Bestuurder GGZ Mentrum)

> Zij (wethouder Belliot, EG) was meer iemand van daadkrachtige politiek. Ze zei: jullie zijn verantwoordelijk, jullie zijn slim. Ik ben gewoon de wethouder. Maar ik wil wel dat het gebeurt. Punt. (Erik van Straalen, bestuursadviseur Bestuursdienst gemeente Amsterdam)

> De burgemeester zegt "dit wil ik niet meer zien". Dan gaat de gemeentesecretaris alle actoren rond de tafel zetten. Alle actoren die dan zeggen 'wij willen dit oplossen'. De gemeentesecretaris heeft toen wel aangegeven dat nu iedereen het wil oplossen 'dan gaan we het ook echt oplossen'. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

> Zij (wethouder Belliot, EG) kon letterlijk met de vuist op tafel slaan en zeggen 'Ik wil dit opgelost hebben.' Als ze ergens de tanden inzette, bleef ze daarover zeuren tot er wat gebeurde. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

> Toen is gevraagd wie het wilde doen (opzetten crisisopvang, EG). Toen bleef het stil. Toen heeft Agis gezegd: jullie moeten binnen

> 2 tot 3 weken aangeven wie van jullie drieën het doet; als jullie dat niet doen, dan wijzen wij zelf een partij aan. En die mandateren wij dan ook volledig. En als jullie zelf iemand aanwijzen, dan bepalen jullie zelf hoe het mandaat eruit gaat zien. En binnen 2 weken was er een kandidaat, Mentrum. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

> Doordat de politiek zich ermee ging bemoeien was er geen ontsnapping meer mogelijk voor die private partijen. Die werden gedwongen om met ons samen te werken. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

> De druk werd groter en groter. De burgemeester heeft de macht om als opname binnen 24 uur niet lukt, iemand aan te wijzen. (...) We stonden ook met onze rug tegen de muur. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

> Door zijn (gemeentesecretaris, EG) manier van dingen doen, mensen bij elkaar brengen, met een frisse blik, niet vanuit de historie, voorzitterschap nemen, heeft hij, meer dan Belliot, versnelling in het proces gebracht. Dat was heel belangrijk. Zijn gezag werd ook aanvaard door de partijen. Dat is ook heel opmerkelijk. Je zag dat mensen verguld waren dat ze mochten komen vergaderen in zijn kamer op de Stopera. Zo werkt dat, je wordt uitgenodigd op het stadhuis en dan kom je. (Walter Kamp, adviseur DMO)

Het gebruik (en aanwakkeren) van crisis en momentum speelde eveneens een rol.

> Nee, die portocabin, he, ik heb nog nooit zoveel plezier gehad van zo'n mislukking. 25.000 euro in totaal, het probleem werd in één keer helder en daarna erop en erover, maar er was niemand die dat had kunnen voorspellen. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

> Er was een crisis, de lijdensdruk was hoog en iedereen wilde een oplossing. (Walter Kamp, adviseur DMO)

> Het is wel zo dat iedereen bang is voor imagoschade. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)

> Alle betrokken partijen hadden veel last van de slecht functionerende crisisdiensten. Door wantrouwen en machtsstrijd waren partijen onmachtig verbetering te realiseren. Andere GGZ-instellingen weigerden verder Amsterdam bij te staan en hadden er last van dat Amsterdam nog steeds zijn crisisdienst niet op orde had. De legitimiteit van de GGZ in Amsterdam werd publiekelijk in twijfel getrokken evenals de deskundigheid van de bestuurders. Kortom, er was sprake van een inmiddels diep moeras waar hulp bij nodig was van buiten om eruit te komen. Zonder de inzet van Zuijderhoudt, Gerritsen, Steketee en Vernimmen (inclusief hun vooroverleg) was het mijns inziens niet gelukt. In ieder geval was bij de GGZ-instellingen de wil aanwezig om de 'rommel' op te ruimen. Het momentum om tot een oplossing te komen was erg gunstig. Deze omstandigheid was mijns inziens zeker zo belangrijk voor het succes van de ingezette strategie. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

Bestuurlijk commitment speelde eveneens een belangrijke rol.

> Niet iedereen was er onder het bestuurlijke niveau mee eens, maar de bestuurders hadden commitment. Ze vonden het een verstandig plan en het werd uitgevoerd. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Wat in die tijd ook heel belangrijk was dat er een wethouder zat, Belliot, die ook graag wilde dat het opgelost werd, die daarin ook een goede rol heeft vervuld door Erik Gerritsen in te zetten die een tafel creëerde. (Diana Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

Een bewuste inzet van leren, in het bijzonder de ruimte om het wiel opnieuw uit te vinden, wordt ook regelmatig als succesfactor genoemd.

> Je mag niet zeggen dat het idee elders ontwikkeld is. Want Amsterdam is er van 'Invented here'. Als het geen Amsterdamse oplossing is, dan kan die niet deugen, (...) Sterker nog, misschien is het ook wel prima zo dat mensen denken dat het hun oplossing is. Misschien is het wel uitgewerkt als ze denken dat het ergens anders vandaan komt. (...) Het zelf uitvinden van de oplossing is van groot belang omdat:
> – elke omgeving fundamenteel verschillend is en daarmee onvergelijkbaar;
> – het zelf bedenken van de oplossing in belangrijke mate bijdraagt aan het draagvlak en het commitment aan de oplossing;

– om tot een oplossing te komen moet deze eerst evolueren tot een situatie waarin noodzakelijke voorwaarden zijn gecreeerd. Direct implementeren van een oplossing werkt dus niet. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

De oplossing die we uiteindelijk hier hebben gevonden is gewoon het Haagse model. Alleen, ik heb dat nooit gezegd. Als ik dat hardop had gezegd, schiet Amsterdam in de stress. Dat kan natuurlijk helemaal niet. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

Ik denk niet dat dit model een kopie is van Den Haag. In Den Haag had je naar mijn weten maar één GGZ-instelling en was er dus in principe geen coördinatieprobleem. (Erik van Straalen, bestuursadviseur Bestuursdienst Gemeente Amsterdam)

Hartstikke mooi van die simulatiemogelijkheden. Dat droogzwemmen enz. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

Belangrijke momenten waren de twee oefendagen kort voor de opening van de SPOR. Er werden gedurende de oefening situaties nagebootst met acteurs, politiepersoneel, hulpverleners en observanten. In deze twee dagen zagen we dat zowel bij het wijkteam van de politie Oud-West en het SPOR personeel vertrouwen ontstond. Tot de opening was de belangrijke vraag: kunnen zorghulpverleners van de psychiatrie en politie op elkaar rekenen. (Jelle van Veen, procesmanager crisisopvang namens de politie)

Ik denk dat het zonder experimenteren uiteindelijk niet was gelukt. (Erik van Straalen, bestuursadviseur Bestuursdienst gemeente Amsterdam)

Breed eigenaarschap, iedereen verantwoordelijk houden voor het eigen domein en elkaar wat gunnen speelde ook een rol.

Naarmate hun rol groter wordt in het oplossen van het conflict is, commitment aan die oplossing groter en is er een gevoel van empowerment dat ze een volgend conflict aankunnen ook groter. Ideaal is een conflictbemiddelaar die goed werk doet, waar de partijen toch denken dat zij zelf het conflict hebben opgelost. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Wat je achteraf wel ziet, is dat er meerdere eigenaren zijn van het succes. Dat is ook goed, dat moet je mensen ook gunnen. (Dianna Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

> De verantwoordelijkheid is bij de actoren gelegd. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

> Respect, afspraken maken en niet in elkaars domein duiken. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

> We hebben op een gegeven moment gezegd: oke, Mentrum, jullie moeten het doen. Dat is ook iets, elkaar iets gunnen. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

> Ik denk dat we elkaar wat hebben gegund en niet op onze eigen organisatie zijn gebleven. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)

Ook de hoogfrequente gesprekken op bestuurlijk niveau speelden een belangrijke rol.

> We hadden hele frequente besprekingen. We gaan om de paar weken aan tafel zitten en Erik Gerritsen vroeg mij dan: 'En hoe vind je dat het gaat?' (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

Daarbij benadrukken Zuijderhoudt (die spreekt van pendeldiplomatie) en Monissen (die vele bilaterale gesprekken voerden) het belang van een goede voorbereiding van die hoogfrequente bestuurlijke gesprekken.

Lang volhouden wordt ook genoemd als succesfactor.

> Als je in zo'n ingewikkeld proces met zoveel belangen denkt consensus te hebben, dan heb je het nog niet. Je moet doorgaan en doorgaan om daaraan te werken. (Diana Monissen, bestuurder GGZ Mentrum)

Ook de rol van vertrouwen wordt genoemd.

> Vertrouwen moet je winnen, dat krijg je niet. Dat bouw je op en op een gegeven moment krijg je vrijheid. Dat wordt ook periodiek bewaakt. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

Tijdens de leerconferentie kwamen grotendeels dezelfde succesfactoren aan de orde zoals doorzettingsmacht, gunnen, goede communicatie en vertrouwen. Juist door vertrouwen in elkaar en het inzicht verwerven in het totale proces van de crisisopvang gaan de verschillende betrokken actoren beter om met zaken als macht, het aan een ander gunnen van bepaalde zaken en communicatie. Kerngedachte hierbij blijft dat de patiënt centraal staat en niet het organisatiebelang. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat geen oordeel wordt geveld over de werkzaamheden van elke actor in de keten crisisopvang. Men heeft vertrouwen in elkaars expertise en bouwt daar verder op. Dit alles heeft geleid tot een positieve verandering in de samenwerking waardoor een groot deel van de weerbarstige problemen niet meer de kop opsteekt. Ook uit de leerinterventie blijkt dat financiële middelen cruciaal zijn. Zonder financiële middelen had men deze crisis niet kunnen oplossen volgens de betrokkenen. Tijdens de leerinterventie werd constant door de deelnemers gehamerd op het feit dat de betrokken partijen op gelijkwaardige voet stonden met elkaar. Dit was volgens de deelnemers heel belangrijk geweest in de omslag naar succes. Conflict werd gebruikt als middel om de zogenaamde "kiezels in de schoen" zichtbaar te maken. Het proces naspelen bleek volgens de betrokkenen een mooi instrument om de knelpunten bloot te leggen en leidde tot bewustwording van het bestaan van meerdere perspectieven.

Door concreet afspraken te maken werd commitment gecreëerd onder alle partijen. In plaats van vooraf verantwoordelijkheden op elkaar af te schuiven worden eerst problemen opgelost. Achteraf wordt pas gekeken wie de verantwoordelijkheid op zich had moeten nemen. Van buiten naar binnen kijken zorgt ervoor dat men zich niet langer blindstaart op interne processen in de eigen organisatie.

Opvattingen over faalfactoren

Opvallend is dat er door de betrokken sleutelfiguren nauwelijks faalfactoren worden genoemd behoudens de zorg over een mogelijke terugval onder andere in verband met het aantreden van nieuwe bestuurders en de toenemende marktwerking in de zorg.

> De neiging bestaat om vooral naar het veranderingsproces als zodanig te kijken en minder naar de factoren om het succes te continueren. De samenleving en de plaats van de gezondheidszorg en de GGZ in het bijzonder veranderen snel. De SPOR is gelukkig na vijf jaar nog succesvol mede door de relatieve stabiliteit van de sleutelpersonen in de praktijk. Maar is ook de bestuurlijke verankering in de stad voldoende gewaarborgd? Het betreft verankering zowel binnen de GGZ als ook binnen de stad (GGZ, gemeente, politie, OM). Is er een platform waarbin-

> nen structureel gewerkt kan worden aan het verbeteren van kwaliteit, het maken van resultaatafspraken en het ontwikkelen van beleid, zowel inhoudelijk als ook financieel. Het blijft immers een dure voorziening. Zonder deze verankering is er veel ruimte voor het ontstaan van ruis en het opbloeien van ego's. (Marian Nijssen, bestuurder GGZ Buiten Amstel)

Opvattingen over succes
Dat de betrokkenen van mening waren dat sprake was van een succesvolle aanpak blijkt onder meer uit de volgende uitspraken.

> Ik beschouw dit als een geslaagde onderneming. (Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider)

> Ik ben tevreden met de oplossing. Ik zie nu ook geen verhalen meer in Het Parool. Dus er is wat veranderd. Het proces van komen tot een oplossingsrichting is echt vernieuwend geweest. De inzet van drie escalatiemanagers, maar ook de rol van de procesanalist. (Jeroen Crasborn, Zorgkantoor Agis)

> Het gaat nu goed, niemand weet meer dat er veel ruzie was. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de gemeente)

> Ik denk dat het nu beter gaat. Ik ben er tevreden mee, want ik heb gezien dat de GGZ-instellingen in de jaren erna een aantal dingen ook anders is gaan doen. Ze zijn de langdurige zorg voor circa 8.000 patiënten anders gaan doen, een verbetering, de crisisopvang is een kleine groep, qua probleem niet zo bijzonder qua omvang. We hebben nu een goede fatsoenlijke geestelijke gezondheidszorg. (Walter Kamp, adviseur DMO)

> Het is pure winst dat we hier samen zijn uitgekomen. (...) Als bestuurders konden we ongeveer op vakantie. (Marian Nijssen, Bestuurder GGZ Buiten Amstel)

> Het is het beste en duurst georganiseerd en daardoor niet het beste. (Roxanne Vernimmen, projectleider crisisopvang)

> De relatie tussen gemeente en GGZ is goed. (Mieke Bot, bestuurder GGZ de Meren)

Opvattingen blijkend uit het jaarverslag 2008 van de SPOR.

Toen alle partijen zich in de ketenaanpak hadden gevonden, was het werkelijk een lust om te zien hoe iedereen zijn verantwoordelijkheid nam en dit succes vertaalde. (Hannah Belliot, wethouder)

Het is een voortdurend proces maar in vijf jaar hebben we al grote vooruitgang geboekt. (...) Ik hoop oprecht dat we de lijn die we nu volgen kunnen doorzetten en dat de samenwerking met onze huidige ondersteuner en met de directie van de SPOR zo open en vol vertrouwen blijft als die nu is. (F. van Ede, lid cliëntencommissie SPOR)

De cliënt is er inderdaad beter van geworden. Met de oprichting van de SPOR is hulp nu sneller beschikbaar, hoeven cliënten niet langer in een politiecel te verblijven en kan betere nazorg worden geboden. (Diana Monissen, inmiddels directeur-generaal VWS)

De laatste jaren is er amper nog negatieve berichtgeving over de GGZ in de pers. Dat komt ook overeen met de objectieve uitkomsten dat het veel beter gaat. Dat is heel kostbaar en dat moeten we vasthouden. (Jeroen Crasborn, directeur Strategie Zorgkantoor Agis)

De samenwerking tussen gemeente, politie en GGZ is in de jaren na de vorming van de SPOR structureel verbeterd. Daardoor is ook de zorg voor dak- en thuislozen verbeterd, zijn er programma's voor dubbele diagnose van cliënten gekomen en is geïnvesteerd in de zorg en de dagbesteding van langdurige GGZ-cliënten. (...) Eigenlijk was het oplossen van het crisisdossier een noodzakelijke voorwaarde om daarna op die andere dossiers met elkaar resultaten te boeken. (Walter Kamp, projectleider Dienst Zorg en Samenleven)

De zorg voor cliënten in crisis in nu beter geregeld, de mensen worden naar een zorgomgeving overgebracht en door zorgprofessionals omringd. Ze verblijven niet meer in een cel waar ze worden overgelaten aan de politie, die geen raad weet met het ziektebeeld van deze cliënten. Het is tenslotte ook niet hun vak. Met de komst van de SPOR bestaat nu ook een goede eerste hulpvoorziening voor mensen in crisis. (...) Ik hoor ook geen klachten meer vanuit de politie over structurele taakverwaarlozing door de GGZ. Voorheen waren die er wel, maar nu is er al jarenlang een continue stroom van complimenten vanuit de politie en GGD over hoe goed het is geregeld. Uiteraard hoor ik wel eens operationele problemen, maar die worden door de samenwerkende organisa-

> ties op de werkvloer opgelost. (Erik van Straalen, Bestuursdienst gemeente Amsterdam)
>
> In de huidige situatie wordt vanuit één filosofie en feitelijk ook vanuit één organisatie voor de hele stad gewerkt. Dat is veel krachtiger. Door de duidelijke afspraken tussen de partijen functioneert de SPOR nu goed. (Roxanne Vernimmen, destijds projectleider crisisopvang)
>
> We hebben een goed werkende keten opgebouwd en die samenwerking moeten we onderhouden. (René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies, GGD Amsterdam).
>
> Voor de politie is het heel prettig dat de SPOR bestaat. Mensen die voor overlast zorgen, komen minder en soms helemaal niet meer met de politie in aanraking. De raden van bestuur en bestuurders van de gemeente worden nu niet meer geconfronteerd met incidenten. Ook verschijnen deze vrijwel niet meer in de pers doordat het proces goed loopt en gericht is op samenwerking. (Jelle van Veen, regio coördinator problematische personen en ziekenhuizen, regiopolitie Amsterdam-Amstelland)
>
> Met de SPOR is kwalitatief iets goeds neergezet. De cliënt ziet de verbetering, maar ook de politie en de GGD zien de verbetering. (Wijnand Mulder, voormalig hoofd SPOR)

In het jaarverslag 2008 van de SPOR is ook te lezen dat een groot aantal professionals die nu in de SPOR werken allemaal erg tevreden zijn over het functioneren van en werken in de SPOR.

Uit de leerconferentie blijkt dat de aanpak van de crisisopvang naar de mening van de direct betrokkenen tot concrete resultaten heeft geleid. Het vertrouwen tussen partijen is hersteld. Er is een basis gelegd voor verdere verbetering van de samenwerking tussen partijen. Er is ketenregie ontstaan. Er is sprake van betere maatschappelijke prestaties, snellere toeleiding van verwarde mensen naar hulpverlening, geen onnodige consulten op het politiebureau en vergroting van de geleverde kwaliteit aan de cliënt. Er is sprake van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, van een gezamenlijke visie en van een eenduidige schets van de werkwijze en organisatie.

Wel worden er door een aantal betrokkenen tijdens de leerinterventie enige kanttekeningen gemaakt bij dit succes, vooral als het gaat om de hoge kosten, de klantvriendelijkheid (TOA is een extra schakel), de nog resterende problemen op het gebied van vervoer en het beddentekort en de duurzaamheid van de oplossing op de lange termijn in verband

met nieuwe ontwikkelingen in de omgeving. Zo bleek uit de leerinterventie dat het voor een goed verloop in de toekomst noodzakelijk blijft om aandacht te blijven besteden aan deze zaken. Toen een nieuwe raad van bestuur bij Mentrum werd gevormd, merkte de SPOR dat Mentrum weer meer naar zich toe wilde trekken. Door het goed functioneren van de keten crisisopvang is dit uiteindelijk niet doorgezet door de nieuwe raad van bestuur. Het Zorgkantoor geeft tijdens de leerinterventie aan dat de keten continu in balans moet zijn met de omgeving en moet anticiperen op veranderde regelgeving op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg. Het Zorgkantoor denkt dat de geplande veranderingen in de regelgeving de financiering van de crisisopvang en daarmee de ketensamenwerking onder druk zou kunnen zetten. Dit gegeven is nieuw bij enkele aanwezigen. Betrokkenen beseffen door deze interventie dat de methode die nu is ontwikkeld weliswaar succesvol is, maar niet onaantastbaar is. Hoe dit succes gewaarborgd kan worden blijft voor alle partijen dan ook een zorg.

6.2.4 Beantwoording van onderzoeksvragen

Is er sprake van een succesvolle aanpak?
Op basis van de resultaten van het casusonderzoek is mijn conclusie dat er sprake is geweest van een succesvolle aanpak van de crisisopvang. Na jaren van geruzie en voortslepende problemen is in relatief korte tijd, met een duidelijk andere aanpak dan voorheen, een einde gemaakt aan het conflict en is een nieuwe werkwijze ontwikkeld waarover alle betrokkenen unaniem tevreden zijn en die ook objectief vanaf de start goede duurzame resultaten heeft opgeleverd en ook tot spontane spin-off heeft geleid in de vorm van een olievlekwerking van de ketenaanpak naar andere ketens.

Is er sprake van effectieve toepassing van principes van slimmer werken?
In deze casus zijn met name de principes van slimmer werken "4 × R", "netwerkmanagement" (waaronder ketenregie) en "herontwerp van werkprocessen" toegepast. Ten aanzien van deze casus zijn derhalve de volgende eerder geformuleerde onderzoeksvragen van toepassing:

– Leidt toepassing van het 4 × R-principe in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering? Hoe zorg je voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering daarbij?
– Leidt toepassing van netwerkmanagement (waaronder ketenregie) in de praktijk tot prestatieverbetering?
– Leidt toepassing van herontwerpen van werkprocessen daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

"4 × R"

In deze casus is het "4 × R-principe" in een wat minder strakke kwantitatieve variant toegepast dan zoals beschreven in de praktijktheorie. Er was geen sprake van prestatiemeting of professionalisme als vormen voor het afleggen van rekenschap. Er was wel sprake van Richting geven op hoofdlijnen (door gemeentebestuurders en het bestuurlijk overleg) en Ruimte laten voor de uitvoerende organisaties (GGZ's, politie en GGD) en er is ook in zekere zin wel Rekenschap afgelegd op basis van kwantitatieve resultaten, maar verantwoording werd toch vooral op een andere manier afgelegd. Partijen werden door de gemeente vooral individueel en collectief aangesproken op het nakomen van afspraken en het boeken van kwalitatieve voortgang met betrekking tot het realiseren van één crisisdienst die werkt op basis van ketenregie en strakke procesafspraken. De uiteindelijk zeer goede kwantitatieve resultaten waren meer een logisch gevolg van de geboekte kwalitatieve voortgang dan dat sprake was van een harde kwantitatieve resultaatafspraak vooraf. Dat aanspreken was deels "top-down" door gemeentebestuurders, maar in het project was ook duidelijk sprake van elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken.

Dat Rekenschap ook kan worden afgelegd door middel van het hard sturen op nakomen van afspraken en vervolgens als vanzelf tot resultaten leidt is een nieuw inzicht dat uit deze casus naar voren komt. Mijn conclusie is dat deze variant op het "4 × R-principe" een positieve bijdrage heeft geleverd aan het succes van de aanpak van de crisisopvang. Aangezien zich in deze casus geen perverse effecten hebben voorgedaan, kan tevens worden geconcludeerd dat deze minder kwantitatieve variant van het "4 × R-principe" mogelijk een bijdrage heeft geleverd aan het voorkomen van perverse effecten, zonder dat dit ten koste is gegaan van de resultaatgerichtheid van de aanpak. Dit laat onverlet dat de kwantitatieve resultaten (doorlooptijden, aantal patiënten in politiecel) uiteraard wel een uitstekend en blijvend ijkpunt voor succes waren en nog steeds zijn.

Mijn antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt derhalve dat in deze casus toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk heeft geleid tot prestatieverbetering en dat de meer alternatieve invulling van rekenschap afleggen (sturen op nakomen van afspraken) waarschijnlijk een bijdrage heeft geleverd aan het voorkomen van perverse effecten die veelal gepaard gaan met kwantitatieve resultaatsturing. Over de rol van professionalisering kan ik op basis van deze casus geen uitspraken doen.

"Netwerkmanagement (waaronder) ketenregie en herontwerp van werkprocessen"
In deze casus is duidelijk sprake van het overkoepelende besturingsprincipe van "netwerkmanagement". De keten- en werkprocessen zijn weliswaar gestroomlijnd, maar daarnaast en deels daaraan voorafgaand was ook veel sprake van "gelijk op samenwerken" door alle betrokken partijen die in verschillende samenstellingen bij elkaar aan tafel zaten en samenwerkten aan een oplossing. Dit besturingsprincipe heeft in deze casus duidelijk bijgedragen aan een succesvolle aanpak. In deze casus zijn de principes van "ketenregie" en "herontwerp van processen" eveneens toegepast. Er is een einde gekomen aan verkokering en versnipperde werkprocessen. Met behulp van een externe procesdeskundige werden alle mogelijke en potentiële problemen in dit proces zichtbaar gemaakt. Partijen zijn met elkaar gaan praten over een oplossing en hebben de werkprocessen volledig herontworpen en vastgelegd in een procesboek.

Mijn conclusie is dat deze principes van slimmer werken een positieve bijdrage hebben geleverd aan de aanpak van de crisisopvang.

Mijn antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag luidt dan ook dat in deze casus toepassing van "netwerkmanagement", "ketenregie" en "procesherontwerp" in de praktijk heeft geleid tot prestatieverbetering.

"Onderlinge samenhang"
Een andere conclusie is dat het waarschijnlijk is dat de combinatie van de drie in deze casus toegepaste principes van slimmer werken een bijdrage heeft geleverd aan de effectiviteit ervan. "4 × R" en "netwerkmanagement" hebben de ruimte geschapen die nodig was voor "ketenregie" en "procesherontwerp".

"Andere principes van slimmer werken?"
In deze casus is geen poging gedaan om ook het principe van slimmer werken "burger aan het roer" toe te passen. Gezien de aard van het probleem en het feit dat het probleem is opgelost met toepassing van de andere genoemde principes van slimmer werken valt niet te verwachten dat toepassing van "burger aan het roer" tot aanvullende prestatieverbetering zou hebben geleid.

Ook het principe "samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering" is niet toegepast in deze casus, afgezien van de overstap naar het afgeven van een IBS via de mobiele telefoon, de introductie van videoconferencing voor het dagelijkse ochtendoverleg en het feit dat de SPOR zelf uiteraard één grote samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering is. De casus geeft aanleiding om te veronderstellen dat toepassing van dit principe nog tot aanzienlijke productiviteitswinst

kan leiden door middel van verdergaande geautomatiseerde informatie-uitwisseling. Niet uitgesloten is dat een gezamenlijk logistiek informatiesysteem ten aanzien van de beddencapaciteit ervoor kan zorgen dat de kostbare TOA niet meer nodig is.

Andere in hoofdstuk 4 geïdentificeerde principes van slimmer werken zijn in deze casus niet aangetroffen. Tot slot mag, mede gezien de lange en slepende voorgeschiedenis die gekarakteriseerd werd door structuurveranderingen, machtsstrijd en concurrentiestrijd, worden verondersteld dat toepassing van een hiërarchische aanpak niet zou hebben geleid tot succes, eerder tot het tegendeel. Hetzelfde geldt voor het toepassen van meer marktwerking. Marktwerking speelde (en speelt) in deze casus wel een rol, maar dan vooral als reden waarom er in het verleden onvoldoende werd samengewerkt en als risico voor duurzaam succes in de toekomst.

Is sprake van effectieve toepassing van verleiding met doorzettingsmacht?
In deze casus is sprake van een groot aantal – met de toepassing van principes van slimmer werken gepaard gaande – veranderkundige succesfactoren. Alle in hoofdstuk 5 geformuleerde onderzoeksvragen zijn hier dan ook van toepassing. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

– Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?
– Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
– Hoe moet worden omgegaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een en-en-benadering?
– Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoire benadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

Om een antwoord te geven op deze onderzoeksvragen wordt achtereenvolgens ingegaan op de in de casus wel of niet aangetroffen veranderstrategieën en succesvoorwaarden en – voor zover beschikbaar – op de opvattingen van de geïnterviewde sleutelpersonen daarover. Op basis hiervan worden vervolgens conclusies getrokken met betrekking tot de onderzoeksvragen. De laatste onderzoeksvraag beantwoord ik in de slotparagraaf.

"Veranderstrategieën"

In de casus zijn verscheidene veranderstrategieën herkenbaar. De eerste duidelijk aanwezige strategie is de leerstrategie. Feitelijk is sprake van een zeer interactief proces waarbij ontmoetingen van direct betrokkenen centraal staan. Ontmoetingen in het periodieke bestuurlijke overleg, maar ook ontmoetingen tijdens bijvoorbeeld de simulaties en ontmoetingen van de procesmanagers en ontmoetingen op de werkvloer. Ontmoetingen die ertoe leiden dat de diverse actoren begrip krijgen voor elkaars standpunten en vrij snel naar een gedeelde probleemstelling en geleidelijk naar een gezamenlijke oplossingsrichting toegroeien.

Van groot belang voor de effectiviteit van de vele ontmoetingen is in veel gevallen de voorbereiding in de vorm van vele informele een-op-eengesprekken die sleutelpersonen (met name het duo Vernimmen/ Steketee en Zuijderhoudt) steeds voerden ter voorbereiding van bestuurlijke besluitvormingsmomenten. Hier is sprake van een niet eerder zo scherp geïdentificeerde succesfactor "intensieve informele voorbereiding van hoogfrequente bestuurlijke voortgangsgesprekken".

Het interactieve leerproces leidt ertoe dat stapje voor stapje geleerd wordt om beter samen te werken, onder andere met behulp van simulaties en "real life" oefenen op bescheiden schaal. Er wordt gewerkt op basis van "gewoon beginnen en al doende leren". Op basis van frequente terugkoppeling vanuit de werkvloer worden knopen doorgehaakt en wordt zonodig bijgestuurd door het bestuurlijke overleg. Alle partijen zijn op de hoogte van elkaars informatie en acties. De verschillende actoren beginnen zich te realiseren dat ze afhankelijk zijn van elkaar voor het eigen en gemeenschappelijke succes. Langzaam maar zeker ontstaat ook onderling begrip voor de verschillende perspectieven en belangen die nu eenmaal inherent zijn aan de verschillende verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties. Een escalatieprocedure waarbij drie procesmanagers (dus niet één baas) van de drie uitvoerende instellingen een cruciale rol spelen, zorgt ervoor dat conflicten niet onnodig uit de hand lopen. Escaleren fungeert zo ook als een vorm van gezamenlijk leren.

Het samenwerken aan de oplossing van een concreet probleem leidt tot geleidelijke groei van het onderlinge vertrouwen. Dat vertrouwen is op een gegeven moment al zo groot dat aanzienlijke successen worden geboekt, nog voordat de definitieve oplossing (SPOR) gereed is. Dat uit zich bijvoorbeeld in een werkwijze van "eerst probleem oplossen en daarna evalueren hoe dit in de toekomst structureel wordt aangepast".

Het proces van gemeenschappelijke probleemoplossing verloopt zeker in het begin niet gladjes. Partijen voelen zich in het begin vooral tot elkaar veroordeeld en er is nog sprake van onderlinge verwijten en het betrekken van stellingen. Door continu als voorzitter te sturen op

een methode gericht op dialoog is getracht wederzijds begrip te kweken. Ook conflict speelt hierbij een rol. Door de partijen eerst een tijdje uit te laten ruziën werd het conflict gebruikt om de discussie op gang te krijgen en het proces te starten dat uiteindelijk naar gemeenschappelijke probleemoplossing zou leiden. Andere duidelijk in de aanpak herkenbare elementen van een leerstrategie zijn het inbrengen van onafhankelijke derden (Vernimmen, Steketee, Zuiderhoudt), de regelmatige confrontatie met de werkelijkheid door het stellen van de vraag of maatregelen werken (o.a. de spiegel van Zuijderhoudt), inclusief werken (geen relevante spelers uitsluiten), het doorbreken van inhoudelijke impasses door procesinterventies (o.a. door de inzet van Zuijderhoudt en het toepassen van simulaties) en het doorbreken van een samenwerkingsimpasse door de introductie van nieuwe inhoudelijke perspectieven (het oplossen van het probleem centraal stellen) en ruimte om het wiel opnieuw uit te vinden.

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen zich niet erg bewust waren van het feit dat de wijze waarop zij samenwerkten gekarakteriseerd kan worden als een leersituatie, al waarderen zij in andere woorden elementen die duidelijk tot de leerstrategie behoren wel degelijk positief. Er is sprake van bereikte overeenstemming op handelingsniveau (congruentie) op basis van een gedeeld nieuw overkoepelend doel die wat betreft de SPOR ook heeft geleid tot convergentie van normen en waarden en een gezamenlijke identiteit.

Wat de casus duidelijk maakt is dat wat op het eerste gezicht vooral een kwestie van onoverbrugbare harde belangen leek te zijn, bij nadere beschouwing grotendeels “slechts” conflicterende fixaties bleken te zijn die logisch voortvloeien uit de doelstellingen van de verschillende betrokken organisaties en de opleidingsachtergrond van de actoren. Maar die blijkbaar ook kunnen worden doorbroken in een collectief leerproces gericht op herdefiniëring van probleemdefinitie en oplossingsrichting. In dit geval was het mogelijk om overeenstemming te bereiken over een gezamenlijk handelingsperspectief, zonder dat de betrokken partijen concessies hoefden te doen ten aanzien van eigen dieper liggende normen en waarden en identiteit. Het gemeenschappelijke handelingsperspectief dat uiteindelijk is ontwikkeld vormde niet zozeer een halfslachtig compromis waarbij iedereen water in de wijn moest doen, maar was veeleer een voorbeeld van congruentie. Partijen met zeer uiteenlopende waarden, normen en identiteiten kunnen wel degelijk grensoverschrijdend samenwerken als ze erin slagen in een leerproces overeenstemming te bereiken over “oppervlakkiger” zaken als probleemdefinitie en oplossingsrichting. Wat deze casus laat zien is dat gedurende het verloop van het proces waarin aangejaagd door eerste successen het vertrouwen groeide, het mogelijk bleek om een SPOR neer te zetten op basis van meer gedeelde waarden en normen en met

een gezamenlijke identiteit. Het lijkt er dus op dat het mogelijk is dat eerste successen aan de oppervlakte mogelijk op den duur ruimte kunnen scheppen voor collectieve "reframing" op normen, waarden en identiteitsniveau.

De complexiteitsstrategie speelt – als onderdeel van de interactieve leerstrategie – in de casus een minder prominente rol, al zijn wel degelijk elementen ervan herkenbaar in combinatie met de leerstrategie zoals het meebewegen met positieve energie, improviseren, crisis als kans zien, aansturen op zelforganisatie en sturen op zichzelf versterkende positieve dynamiek.

De tweede in deze casus zeer duidelijk aanwezige veranderstrategie is de machtsstrategie. Daarbij gaat het om zaken als informele macht, persoonlijk gezag, verlengde autoriteit, beschikbaar stellen van extra geld, dreigen om de zaak over te nemen en zelf met een oplossing te komen, dreiging van negatieve publiciteit en collectieve schaamte c.q. angst voor imagoschade. Volgens de meeste betrokkenen was deze machtsstrategie vooral in het begin noodzakelijk om partijen bij elkaar om de tafel te krijgen en te motiveren voor het gezamenlijk vinden van een oplossing, maar leidde ze an sich niet tot een oplossing. Zo won de gemeente bijvoorbeeld het kort geding, maar dit loste het probleem niet op. Wel leidde dit ertoe dat de druk op partijen verder werd opgevoerd om tot een oplossing te komen. Maar pas op het moment dat wordt omgeschakeld naar een leerstrategie sloeg de situatie om in een succesverhaal. In een later stadium, als de samenwerking al op gang is gekomen, verdwijnt de machtsstrategie meer naar de achtergrond, maar blijft ze aanwezig om druk op de ketel te houden. De onderhandelingsstrategie wordt in deze casus veel minder aangetroffen, al vinden in het directe verlengde van de machtsstrategie wel uitruilprocessen plaats die een onderhandelingskarakter hebben, vooral als het gaat om het in ruil voor het beschikbaar stellen van extra financiering verlangen dat de uitvoerende partijen de problemen zelf oplossen, de verdeling van de TOA en de SPOR tussen twee van de drie GGZ-instellingen en de verdeling van de taken tussen de GGD (voorscreening) en de gezamenlijke crisisdienst (alleen die GGZ-gevallen) en de deal dat de politie voorlopig het vervoer blijft doen in ruil voor het realiseren van de nieuwe werkwijze.

Ook de expertstrategie vervult – als onderdeel van de machtsgerelateerde veranderstrategieën – een iets minder prominente maar nog steeds belangrijke rol, vooral als het gaat om het toepassen van de principes van slimmer werken in het bijzonder die van ketenregie en procesherontwerp. Deze inhoudelijke inzichten fungeerden duidelijk als katalysator/ "eyeopener" voor het op gang brengen van productieve samenwerking. Tegelijkertijd is duidelijk dat alleen de inzet van de expertstrategie naar de mening van de meeste betrokkenen niet vol-

doende zou zijn geweest. De onderhandelingsstrategie is in deze casus niet aangetroffen, behoudens wellicht de uitruil tussen financiële ondersteuning vanuit de gemeente en het Zorgkantoor en medewerking aan de oplossing vanuit de GGZ-instellingen en de politie. De motivatiestrategie speelt in de casus nauwelijks een rol, al hangt dit mogelijk mede samen met het gekozen analyseniveau. Het is zeer waarschijnlijk dat bij de verdere uitwerking en invoering verder de betrokken organisaties in, wel degelijk de nodige HRM-instrumenten zijn ingezet.

Mijn conclusie is dat er sprake is van een succesvolle menging van interactieve leerstrategieën en machtsstrategieën en dat er in het casusonderzoek geen indicatie is aangetroffen dat het gelijktijdige gebruik van verschillende veranderstrategieën contraproductief is geweest.

"Succesfactoren"

Geredeneerd vanuit de praktijkvisie van verleiding met doorzettingsmacht is een groot aantal succesfactoren in de casus herkenbaar en ook door betrokken actoren als succesvol ervaren. Het gaat bijvoorbeeld over de volgende succesfactoren:

- voorbeeldgedrag en commitment van de top;
- ruimte voor het maken van fouten;
- urgentiegevoel creëren en onderhouden;
- visie ontwikkelen vanuit de visie die al (impliciet) aanwezig is in de organisaties en van abstract naar steeds concreter werkende weg, na inspraak wel een uitspraak, richtinggevend knopen doorhakken;
- top-down beginnen maar gaandeweg steeds meer ruimte scheppen voor bottom-up;
- breed eigenaarschap;
- selectief gebruik van externe deskundigen;
- werken vanuit procesbenadering waarin resultaat dwars door kokers heen centraal staat;
- goede communicatie;
- werken met aanschouwelijk onderwijs door middel van simulaties en real life experimenteren;
- constructief omgaan met weerstand tegen verandering;
- leidende coalitie vormen;
- vieren van successen;
- verleiden met geld;
- politiek eigenaarschap;
- actief gebruik van crisis;
- tucht van de transparantie (via permanente publicitaire dreiging);
- werken vanuit de inhoud, het oplossen van het probleem centraal stellen;
- beginnen met pilots en daarna opschalen;
- frontlijnsturing;

– situaties creëren waarbij niet langer over elkaar maar met elkaar wordt gesproken;
– dat niemand de baas is wordt als gegeven gezien;
– werken met een ketenregisseur die partijen om de tafel brengt en houdt totdat een oplossing gevonden is;
– wederzijdse afhankelijkheden duidelijk maken;
– alle betrokkenen blijven verantwoordelijk voor het eigen domein;
– consequent en heel precies en hoogfrequent voortgang bewaken in een gremium waarin gezamenlijk knopen worden doorgehakt;
– realistisch en openhartig bespreken van knelpunten zonder direct naar de schuldvraag te zoeken;
– via dialoog tot een gemeenschappelijke probleemanalyse en begrip voor elkaars standpunten komen;
– op meerdere niveaus tegelijkertijd werken (bestuurlijk, management, uitvoering) met goede onderlinge communicatie tussen die drie niveaus;
– werkafspraken nauwgezet vastleggen in procesboeken zodat geen misverstand kan ontstaan over wie wat doet;
– gebruikmaken van doorzettingsmacht in soorten en maten (genereren van externe druk, gebruikmaken van escalatieprocedures);
– geen metaplan van aanpak.

Geredeneerd vanuit de uit de theorie verzamelde succesfactoren is sprake van een vergelijkbaar beeld. Veel succesfactoren worden in de casus aangetroffen en door respondenten ook herkend als bijdragend aan het succes van de aanpak van de crisisopvang. In het kort gaat het om de volgende succesfactoren:
– duidelijke veranderingsnoodzaak (in het bijzonder ook het gebruik van schaamte/angst voor imagoverlies);
– heldere visie, koers, plannen en doelen (met ruimte voor nadere invulling werkende weg);
– commitment van het (top)management;
– draagvlak, participatie en leren (in het bijzonder om constructief omgaan met conflict en bouwen aan vertrouwen);
– open communicatie;
– verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen;
– hoogfrequente bijeenkomsten om de voortgang te bewaken;
– nieuwe veranderingen verankeren in de cultuur.

Een aantal eveneens in de praktijktheorie genoemde succesfactoren wordt in mindere mate of in het geheel niet in de casus aangetroffen. Het gaat in veel gevallen om succesfactoren waarvan de respondenten in het onderzoek ook aangeven dat het ontbreken hiervan belemmerend heeft gewerkt ten aanzien van het bereiken van succes dan wel

dat sprake is van risico's voor de toekomst (gevaar dat aanpak inzakt). Het gaat in het kort om de volgende succesfactoren:
– opleiding en gedragsverandering breder dan de direct betrokkenen en dieper alle betrokken organisaties in;
– ondersteunende technologie met name op het gebied van geautomatiseerde ondersteuning van informatie-uitwisseling;
– permanente aandacht voor verankering bij personele wisselingen en omgevingsveranderingen.

Als ik terugkijk op deze spiegeling van in de casus aangetroffen en daadwerkelijk door respondenten als belangrijk ervaren succesvoorwaarden, dan valt een aantal zaken op. Ten eerste blijkt dat het bij aanvang van dit veranderproject niet nodig was om alle interventies direct in te zetten en aan alle succesvoorwaarden te voldoen om succes te behalen, al is gedurende het project geleidelijk aan voldaan aan een zeer groot aantal succesfactoren. Tegelijk blijkt dat volgens betrokkenen het voor duurzaam succes noodzakelijk is om de ontbrekende interventies en succesvoorwaarden alsnog te realiseren. Ten tweede blijkt het mogelijk complexe veranderingen te realiseren, zonder dat eerst volledig met nieuw personeel een nieuwe leidende coalitie is gerealiseerd. Wel is op cruciale momenten op sleutelposities met nieuwe mensen gewerkt, maar altijd samen met een meerderheid van zittende medewerkers. Ten derde blijkt dat sprake is van een massale inzet van succesfactoren en dat deze allemaal ook door de respondenten van belang worden geacht voor het bereiken van succes. Dat is wederom een indicatie dat menging van veranderingsstrategieën goed werkt.

Ten vierde valt op dat geen van de respondenten in het kader van verankering aandacht vraagt voor het in een of andere vorm voortzetten van de interactieve leerprocessen zoals die in het kader van de aanpak van de crisisopvang hebben plaatsgevonden, behoudens een algemene wens om regelmatiger dan tot nu toe gezamenlijk stil te staan bij de gang van zaken. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door het feit dat de zaken gewoon goed lopen en er sprake is van een redelijk grote mate van personele continuïteit. Het lijkt erop dat de leerinterventie die mede heeft plaatsgevonden met het oog op bewustwording van het belang van gemeenschappelijke actieleerprocessen, het besef van het belang ervan wel enigszins heeft vergroot mede vanwege het risico op terugval dat is onderkend in verband met personele wisselingen in het topmanagement van de meeste betrokken organisaties (GGD, GGZ's). Tijdens de leerinterventie is afgesproken extra aandacht te besteden aan het meenemen van het nieuwe topmanagement in de succesvolle werkwijze. De aanpak is bestand gebleken tegen de invloed van incidentele personele wisselingen. Nieuwelingen werden door ervaren collega's meegenomen en opgeleid in de nieuwe werkwijze. Inte-

ressant is om te volgen wat er gebeurt als er in de toekomst sprake zal zijn van meerdere personele wisselingen op sleutelposities. Het procesboek is – omdat betrokkenen zich die kennis inmiddels eigen hadden gemaakt – direct in de kast beland, maar moet daar wellicht weer uit worden gehaald wanneer meerdere personele wisselingen tegelijkertijd plaatsvinden. Dit in combinatie met een tijdelijke heroprichting van het bestuurlijke overleg. Tegelijkertijd lijkt het erop dat de leerinterventie het besef van het belang ervan nog onvoldoende heeft bevorderd, aangezien er tot op heden geen vervolg is gegeven aan de tijdens de leerconferentie gemaakte afspraken (alsnog oplossen van vervoersprobleem en dure TOA-voorziening/beddenprobleem en alert blijven op effect van bestuurlijke wisselingen en toenemende marktwerking) en er ook geen nieuwe pogingen zijn ondernomen om leerinterventies regelmatig te herhalen.

Tot slot wordt door veel betrokkenen aandacht gevraagd voor een niet eerdergenoemde succesfactor die ik zou willen omschrijven als de "menselijke factor", het aanwezig zijn van (een groep) mensen die vanwege hun persoonlijke vaardigheden in staat waren het verschil te maken. Deze constatering is interessant, omdat in dit onderzoek juist op zoek wordt gegaan naar "persoonsonafhankelijke" veranderstrategieën en succesfactoren. Dit roept de nieuwe vraag op of succesvolle veranderingen uiteindelijk vooral afhankelijk zijn van de toevallig aanwezige personele kwaliteiten op sleutelposities, of dat het inderdaad ook voor niet "natuurtalenten" wel degelijk mogelijk is om een succesvolle rol te spelen in complexe veranderingsprocessen. Ervan uitgaande dat in deze casus geen sprake was van een toevallige ontmoeting van allemaal natuurtalenten kan de conclusie zijn dat toepassing van (de succesfactoren verbonden met) verleiding met doorzettingmacht op systeemniveau voorwaarden heeft gecreëerd die ertoe hebben geleid dat een grote groep actoren gezamenlijk een complex veranderingsproces tot een succesvol resultaat heeft gebracht.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande beantwoord ik de onderzoeksvragen als volgt.

> *Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?*

Het antwoord op deze vraag is op basis van de casus crisisopvang bevestigend. Het grootste deel van de in de voorlopige praktijktheorie

geïdentificeerde succesfactoren heeft bijgedragen aan het korte en middellange termijnsucces van de aanpak en veel niet toegepaste succesfactoren lijken van belang om de aanpak tot een definitief duurzaam succes te maken. De verleidingsaanpak (interactieve leer/complexiteitsstrategie) was dominant, maar het gedoseerd (in het begin stevig, gedurende het proces meer op de achtergrond) inzetten van vormen van doorzettingsmacht (machtsstrategieën) was onmisbaar voor het realiseren van het succes. Wel laat de casus ten opzichte van de praktijktheorie explicieter het grote belang van de leerstrategie in combinatie met de complexiteitsstrategie zien. Een inzicht dat ook uit de confrontatie van de praktijkvisie met de veranderkundige theorieën nadrukkelijk naar voren is gekomen.

Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?

Mijn antwoord op deze vraag is dat de inzet van doorzettingsmacht versnellend heeft gewerkt. De respondenten zijn het eens dat in deze casus het inzetten van doorzettingsmacht waaronder het gebruik van publiciteit en collectieve schaamte en angst voor imagoverlies nodig was om een start te maken met de nieuwe aanpak en vervolgens de druk op de ketel te houden. De in deze casus ingezette vormen van doorzettingsmacht bestaan uit een combinatie van "vriendelijke" (persoonlijk en overheidsgezag, verlengde autoriteit, extra financiering en escalatieprocedures) en minder vriendelijke (negatieve publiciteit, politieke druk, kort geding, dreiging met ingrijpen) vormen. Er is sprake van een blijkbaar werkende combinatie van verleiding met een forse dosis doorzettingsmacht.

De inzet van doorzettingsmacht speelde in deze casus een rol bij het om de tafel krijgen en houden van de betrokken partijen ("capacity to convene"), het financieel vergemakkelijken van participatie, het katalyseren van leerprocessen en het houden van druk op de ketel om door te gaan met de samenwerking. De escalatieprocedure met gebruik van drie procesmanagers verdient in dit verband als bijzondere vorm van doorzettingsmacht speciale vermelding. Deze vorm van doorzettingsmacht (zonder dat één van de drie procesmanagers de baas was) werkte sterk disciplinerend (in de zin dat partijen er alles aan doen om te voorkomen dat ze er gebruik van moeten maken) en droeg er aan bij dat partijen een maximale inspanning pleegden om er op "vrijwillige" basis uit te komen. Doorzettingsmacht en verleiding vloeiden in elkaar over.

Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?

Op basis van de casus crisisopvang is het antwoord op deze vraag dat het gaat om schakelen op basis van een "en-en-benadering". De vraag hoe om te gaan met de combinatie "*macht en psychologie*" is in feite in het voorgaande al beantwoord. In deze casus was sprake van een succesvolle combinatie van verleiding/psychologie met een stevige inzet van (doorzettings)macht. In deze casus was ook sprake van een succesvolle combinatie van "van boven af en van onderop werken", waarbij de start van de aanpak zwaar "top-down" was maar gaandeweg is overgestapt naar een vergaande vorm van "bottom-upontwikkeling". Wat betreft het vraagstuk "inhoud versus proces" was eveneens sprake van een en-en-benadering. Er werd gestart met een vrij abstracte inhoud (we willen het probleem in de crisisopvang oplossen), gevolgd door een zware procesaanpak die heel veel ruimte heeft gelaten om de uiteindelijke inhoudelijk aanpak die vervolgens wel is "gearresteerd" en verder richtinggevend is geworden vanuit de uitvoering te laten ontwikkelen. In deze casus werd gestart met een vrij algemene richting met ruimte voor nadere invulling werkende weg.

Er was in deze casus geen sprake van een duidelijke opbouw van makkelijke naar moeilijke samenwerking, behoudens de keuze voor een geleidelijke invoering (van simulatie via oefenen met acteurs naar geleidelijke real life opschaling).Wat de casus ook laat zien is dat het wel degelijk mogelijk is om in zeer onveilige omstandigheden een effectieve leersituatie te creëren en dat de inzet van doorzettingsmacht als katalysator kan dienen voor het op gang brengen en houden van leerprocessen.

In deze casus was ook sprake van werkbaar gebleken "frontstage-backstage" dynamiek. "Frontstage", vooral in de publiciteit, werd toch voornamelijk het traditionele – op simplistische sturingsopvattingen gebaseerde – theater opgevoerd, terwijl "backstage" werd gewerkt aan het realiseren van complexe oplossingen voor een complex probleem. Oplossingen vanuit de "backstage" die vanwege gebleken succes goed "verkoopbaar" bleken aan de publieke acteurs (bestuurders), simpelweg omdat de resultaten goed waren.

Vertrouwen en openheid waren aan het begin van de casus niet aanwezig, maar vormden geen belemmering om te starten met de aanpak. Het bouwen aan vertrouwen wat leidde tot toenemende openheid en toenemend vertrouwen zorgde voor vliegwieleffecten met betrekking tot het realiseren van duurzame resultaten.

Tot slot is in de in deze casus beschreven aanpak duidelijk uitgegaan van een positief mensbeeld. Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de

aanpak van de crisisopvang was dat sprake was van goede mensen in een slecht systeem. En dat de oplossing derhalve was gelegen in het aanboren en ontketenen van de positieve energie en betrokkenheid van de mensen in dat disfunctionele systeem. Toevallig aanwezige persoonlijke kwaliteiten "vooraf" speelden wel een rol, maar waren niet doorslaggevend. De aanpak van de crisisopvang is succesvol geweest, omdat door de inzet van verleiding en doorzettingsmacht op systeemniveau voorwaarden zijn gecreëerd voor een positieve dynamiek van zichzelf waarmakende voorspellingen. Als gevolg hiervan gingen actoren die voorheen disfunctioneel gedrag vertoonden nu succesvol samenwerkinggedrag vertonen.

Het succes van de casus laat ook zien dat het mogelijk is om dit soort complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Dat er sprake is van een "maakbaarheid nieuwe stijl" als gebruik wordt gemaakt van complexere besturingsarrangementen en veranderkundige strategieën.

6.2.5 Persoonlijke reflectie

Ik sluit deze casusbeschrijving af met een aantal persoonlijke reflecties. Ten eerste geef ik antwoord op de laatste onderzoeksvraag:

> *Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?*

Terugkijkend maak ik duidelijk gebruik van een repertoirebenadering, waarbij ik het moeilijk vind om uit te leggen waarom ik in welke situatie op welk moment nu juist die interventie deed en geen andere. Ik kan alleen maar constateren dat ik de facto gebruik heb gemaakt van het hele scala aan veranderstrategieën en interventies dat bestaat, deels bewust en deels ook onbewust (vooral de leerstrategie). Bestudering van de veranderkundige theorieën in het kader van dit promotieonderzoek hebben mij de taal gegeven om een aantal van die keuzes achteraf beter te duiden, vooral als het gaat om de "interactieve leerstrategie" waaronder het omgaan met complexiteit. Voor een deel is sprake geweest van een ontwikkeling van onbewust bekwaam handelen naar bewust bekwaam handelen. Maar ik vind het ook nu nog steeds moeilijk om concreet aan te geven waarom ik gedurende het proces gedaan heb wat ik heb gedaan. We bevinden ons hier duidelijk in het domein van de "tacit knowledge". Objectief gezien was mijn "tacit knowledge" in deze casus vrij gering, omdat het mijn eerste keer was. Ik heb uiteraard wel de algemenere veranderkundige bagage die ik tot dat moment had opgebouwd ingebracht. Maar waarom ik nu precies gedaan heb wat ik heb gedaan kan ik ook achteraf moeilijk meer concreet uitleggen.

Ten tweede wil ik iets meer zeggen over mijn persoonlijke beleving van de rol die ik in deze casus heb gespeeld. Er is door vrijwel alle respondenten veel positiefs gezegd over die rol en dat is natuurlijk prettig om te weten. Alles nog eens op mij in laten werkend denk ik dat mijn persoonlijke inbreng inderdaad belangrijk is geweest, al zullen we nooit weten of het niet anders ook gewoon de goede kant op was gegaan of dan niet een andere "trekker" was opgestaan. Tegelijkertijd maakt de casus ook duidelijk dat mijn persoonlijke inzet uiteindelijk maar voor een beperkt deel heeft bijgedragen aan het succes. Voor het grootste deel wordt het succes uiteindelijk verklaard uit de positieve inzet van alle betrokkenen. Er is in dit soort zaken geen "zilveren kogel" te vinden. Het succes wordt verklaard door een combinatie van een groot aantal bestuurskundige en veranderkundige interventies die ertoe leiden dat vele betrokken actoren ieder voor zich een cruciale rol spelen in het bereiken van het uiteindelijke resultaat. Zonder bestuurlijk commitment en vertrouwen geen verlengde autoriteit. Zonder actieve betrokkenheid van het topmanagement van alle betrokken organisaties geen ruimte voor professionals. En zonder betrokken en deskundige professionals die optimaal gebruikmaken van de geboden ruimte geen succes.

Een ander punt dat ik nog wil maken is dat in deze casus blijkt dat er vooral aan de "achterkant" van disfunctionerende ketens en netwerken, als het probleem al uit de hand is gelopen, ruimte is om ongetemde problemen aan te pakken. Voorkomen is altijd beter dan genezen, maar blijkbaar moet de patiënt eerst behoorlijk ziek worden om voldoende urgentiegevoel en politiek commitment te veroorzaken om de zaak in gang te zetten. Het goede nieuws is dat de successen aan de achterkant vaak wel inspireren tot vergelijkbare samenwerking aan de voorkant van de problematiek. In het geval van de aanpak crisisopvang begon het met de opvang van de meest ernstige gevallen. De successen die dat opleverde leidden ook tot nieuwe initiatieven voor ketensamenwerking vooraan de keten richting preventie. Het is mijns inziens de ultieme veranderkundige uitdaging om ongetemde problemen aan te pakken voordat ze al vergaand uit de hand zijn gelopen. In hoofdstuk 7 zal ik hier verder op ingaan.

Wat de casus ook laat zien is dat het te snel definiëren van verschillen in opvatting en gebrek aan samenwerking als botsende domeinbelangen die alleen met behulp van harde machtsinstrumenten kunnen worden opgelost, heel goed tot een zichzelf waarmakende voorspelling kan leiden. De voorgeschiedenis van deze casus is daar een mooi voorbeeld van. Men ziet alles in termen van machtsstrijd, handelt daarnaar en vervolgens wordt het ook een machtsstrijd. En in situaties waarin macht breed verspreid is betekent dat al snel een enkele reis naar de

institutionele verlamming waarvan ook jaren sprake is geweest in de wereld van de crisisopvang.

Betekent dit dan dat maar beter helemaal kan worden afgezien van harde machtsstrategieën? Mijns inziens niet. Soms zit een situatie zo vast dat alleen machtsstrategieën de zaak weer in beweging kunnen krijgen. Omdat voorwaarden voor leren niet aanwezig zijn of omdat partijen zich te diep hebben ingegraven in loopgraven. Deze casus laat beide kanten zien. Het leerproces was waarschijnlijk niet op gang gekomen zonder een sterke nadruk op de machtsstrategie in het begin. Maar het uiteindelijke succes van de casus is vooral te danken aan het vervolgens inzetten van de leerstrategie (nog steeds in combinatie met de machtsstrategie om druk op de ketel te houden) Het is niet goed in te zien hoe een langer volgehouden eenzijdige machtstrategie in dit geval tot een vergelijkbaar succes had kunnen leiden.

Bijlage: Overzicht betrokken actoren en geïnterviewde sleutelfiguren

De belangrijkste actoren waren:
GGD, afdeling Vangnet & Advies;
Zorgkantoor Agis;
GGZ-instellingen Mentrum, de Meren en Buiten Amstel;
Politie Amsterdam Amstelland;
Gemeente(bestuur) Amsterdam (wethouder, gemeentesecretaris, Bestuursdienst, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling).

De geïnterviewde sleutelpersonen zijn:
René Zegerius, hoofd Vangnet en Advies GGD en procesmanager crisisopvang namens de GGD;
Jeroen Crasborn, vertegenwoordiger van Zorgkantoor Agis;
Diana Monissen, voorzitter raad van bestuur GGZ Mentrum;
Mieke Bot, voorzitter raad van bestuur GGZ de Meren;
Marian Nijssen, voorzitter raad van bestuur GGZ Buiten Amstel;
Clemens Bernardt, directeur crisisopvang (SPOR) en procesmanager crisisopvang namens de GGZ-instellingen;
Anne Marie van Dam, psychiater Mentrum en mededirecteur SPOR;
Jelle van Veen, procesmanager crisisopvang namens de politie;
Roxanne Vernimmen, psychiater en projectleider plan van aanpak SPOR;
Christian Krappel, directeur Jellinek;
Erik Gerritsen, gemeentesecretaris Amsterdam;
Walter Kamp, adviseur GGZ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Amsterdam;

Erik van Straalen, bestuursadviseur zorg Bestuursdienst Amsterdam;
Erik Steketee, extern adviseur;
Rembrandt Zuijderhoudt, extern procesbegeleider.

6.3 Casus aanpak voortijdig schoolverlaten

6.3.1 Introductie van de casus

De casus aanpak voortijdig schoolverlaten beslaat de periode 2004 tot 2007 en gaat over de zoektocht van de gemeente Amsterdam naar een oplossing voor het probleem van het voortijdig schoolverlaten. Het voortijdig schoolverlaten in Amsterdam is een majeur maatschappelijk probleem. De kans dat een jongere zonder schooldiploma wordt verdacht van het plegen van een misdrijf is bijna 2,5 keer zo groot als een jongere met een diploma.[62] De officiële definitie van een voortijdig schoolverlater is een jongere die langer dan één maand van school verzuimt of een jongere die zonder startkwalificatie (mbo niveau 2, havo of vwo) het onderwijs verlaat.

In 2004 kwam het probleem van het voortijdig schoolverlaten hoog op de politieke agenda terecht. Het ging om duizenden gevallen per jaar en het waren er meer dan het landelijke gemiddelde. De politieke aandacht had onder meer te maken met het feit dat er in de media berichten verschenen dat er zo'n honderd drop-outs door de straten in Amsterdam-Noord zwierven. Ambtenaren die de opdracht kregen dit bericht uit te zoeken konden geen goede cijfers vinden om dit bericht te weerleggen. Ook het feit dat onderwijs een belangrijk onderwerp was in de gemeenteraadsverkiezingen van 2004 was een oorzaak dat er actie ondernomen werd.

Om beter zicht te krijgen op de problematiek werd in opdracht van de toenmalige wethouder van onderwijs, Ahmed Aboutaleb, een ketenaanpak georganiseerd. Alle actoren die met deze problematiek te maken hadden kwamen tweemaal per jaar bijeen in de ambtswoning van de burgermeester om bindende afspraken te maken en de werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen.

Basis voor het casusonderzoek vormt het door mij begeleidde onderzoek dat samen met studenten is gedaan.[63] De beschrijving van de casus is als volgt opgebouwd. Ten eerste beschrijf ik de chronologie van de gebeurtenissen. Ten tweede ga ik in op de opvattingen van een aantal betrokken sleutelfiguren over de inhoud van het vraagstuk, over de effectiviteit van de toegepaste principes van slimmer werken en over de effectiviteit van (elementen van) de gekozen veranderingsstrategie. Ten derde beantwoord ik op basis van de voorgaande bevindingen de

onderzoeksvragen. Tot slot sluit ik af met een aantal persoonlijke reflecties.

6.3.2 Chronologie van gebeurtenissen

Aanleiding

De ketenaanpak waar de gemeente Amsterdam medio 2004 mee startte was niet de uitkomst van een mooi doorlopen beleidscyclus, uitmondend in een doorwrocht meerjarenbeleidplan. De start werd bepaald door de werkelijkheid van dat moment. Uiteraard was het aanpakken van verzuim en voortijdig schoolverlaten in Amsterdam geen zaak van vandaag of gisteren. In 2002 werd de Amsterdamse inzet op het voorkomen van verzuim en voortijdig schoolverlaten geïntensiveerd door de wet die de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) regelt en het grotestedenbeleid. De gemeente Amsterdam is bij het versterken van het beleid uitgegaan van de gemeentelijke formele bevoegdheden op het terrein van leerplicht en RMC die in Amsterdam zijn belegd bij de veertien stadsdelen. De stadsdelen namen gezamenlijk het "Verbeterprogramma leerplicht en RMC" in uitvoering. Ondanks veel inzet en activiteit kreeg het programma een negatieve spin-off. Door betere registratie van verzuim en uitval schoten de cijfers omhoog en leek het probleem niet kleiner maar alsmaar groter te worden. Strakkere handhaving door leerplichtambtenaren leidde tot wachtstapels bij het openbaar ministerie (OM). Het RMC keek tegen een mer à boire van bestaande en nieuwe uitvallers aan. In de loop van twee jaar werken aan het versterken van de leerplichthandhaving en bouwen aan de RMC-functie was bij de stadsdelen een stemming ontstaan die zich het best laat kenschetsen als "dweilen met de kraan open". De stadsdelen misten een platform om met alle onderwijssectoren afspraken te maken. Ook kwam naar voren dat van partnerschap met de centraal gemeentelijke diensten te weinig sprake was. Kort na het aantreden in 2004 van wethouder Aboutaleb van Jeugd & Onderwijs werd hij dan ook geconfronteerd met drie kwesties:[64]

1 Het ingezette beleid om voortijdig schoolverlaten aan te pakken leek niet te werken. Door betere registratie van verzuim en uitval schoten de cijfers omhoog. In plaats van opgelost leek het probleem alleen maar groter te worden. Naast betere registratie werd er ook strakker gehandhaafd door leerplichtambtenaren, wat leidde tot wachtstapels bij het OM. Ook dreigde een conflict over de verdeling van bevoegdheden tussen stadsdelen en de centrale stad. Wat decentraal onvoldoende werkt zou dan maar centraal geregeld moeten worden. Iets wat de stadsdelen niet zagen zitten.
2 De gemeente had onvoldoende zicht op het probleem. Toen er in het vroege voorjaar van 2004 berichten in *Het Parool* verschenen

dat er zo'n honderd leerplichtige drop-outs door de straten in Amsterdam-Noord zouden rondzwerven werd aan ambtenaren de opdracht gegeven om dit bericht te verifiëren. Het bleek dat zij geen adequate gegevens boven tafel konden krijgen. Pas na weken een-op-een nabellen van alle scholen in de regio bleek de berichtgeving niet te kloppen. Het effect van deze berichtgeving was dat de geloofwaardigheid van de gemeente werd aangetast, want als de gemeente niet blijkt te weten hoe de werkelijkheid in elkaar zit, hoe kan zij dan goed beleid voeren om problemen aan te pakken?

3 De samenwerking tussen de verschillende partijen was zeer complex. Begin 2004 trachtte de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Amsterdam de keten voortijdig schoolverlaten op alle onderdelen in samenhang te beschrijven, om zo tot een bestuurbaar geheel te komen. De weergave van deze beschrijving bedroeg zeven A-viertjes. Hieruit bleek dat de complexiteit groot was en de verantwoordelijkheden verspreid over vele organisaties.

De complexe situatie werd ook nog eens vergroot door de organisatie van de leerplicht in Amsterdam. Elk stadsdeel had zijn eigen leerplichtambtenaren en eigen beleid op het gebied van de leerplicht. Dit veroorzaakte problemen, omdat in sommige stadsdelen meer scholen staan dan in andere en leerlingen vaak in andere stadsdelen naar school gaan dan waar ze wonen. De stuurgroep LRV (Leerplicht, RMC en voortijdig schoolverlaten) coördineerde dit stedelijk. Hierin zaten portefeuillehouders van de verschillende stadsdelen.

Verder speelden ook het politieke klimaat en verschillende uitgebrachte rapporten een rol in het ontstaan van de nieuwe aanpak voortijdig schoolverlaten. In 2004 waren er net nieuwe gemeenteraadsverkiezingen geweest en een van de speerpunten was het verbeteren van het onderwijs. Belangrijk onderdeel van deze verbetering was het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Ook de kritische uitkomsten van een rekenkamerrapport en een onderzoek naar deze aanpak in opdracht van de gemeente gedaan door extern adviseur Marijke Linthorst in Nieuw-West in Amsterdam, droegen bij aan het beeld dat de verschillende organisaties niet goed samenwerkten en hierdoor niet bijdroegen aan het welzijn van de leerlingen.[65]

In deze situatie moest verandering komen. De gemeente had echter op het gebied van onderwijs weinig middelen om druk uit te oefenen op de verschillende partijen die bij het onderwijs betrokken zijn. De gemeente gaat namelijk niet over de schoolbesturen, de jeugdzorg en justitie en maar deels over de politie (de burgemeester als korpsbeheerder).

Opdracht voor een nieuwe aanpak; ambtswoninggesprekken en een verbeterunit

Deze kwesties waren voor Aboutaleb aanleiding om in mei 2004 opdracht te geven om de aanpak rond voortijdig schoolverlaten te herzien. Na eerder succesvol gebruik van ketenregie ten aanzien van de crisisopvang werd op advies van de gemeentesecretaris besloten dit opnieuw te proberen bij deze casus. Er werd besloten ambtswoninggesprekken te houden waarbij alle belangrijke actoren samenkwamen. Bestuurders van de verschillende organisaties maakten afspraken om de aanpak van voortijdige schoolverlaters te verbeteren. Zij werden ondersteund door expertgroepen. De opdracht die werd meegegeven luidde als volgt:[66]

– Breng in kort tijdsbestek in beeld welke inspanningen door welke partijen worden gepleegd om voortijdig schoolverlaten te voorkomen en te bestrijden.
– Inventariseer waar zich inhoudelijk en organisatorisch knelpunten en lacunes voordoen.
– Zet de contouren neer voor een effectieve vorm van ketenregie.

Voor de voortgang, voorbereiding en organisatie van deze ambtswoninggesprekken werd projectmanager Marjon de Groot aangetrokken, die leiding gaf aan een kleine verbeterunit. Verder zou Aboutaleb bij elke vergadering aanwezig zijn. De vergaderingen werden voorgezeten door toenmalige gemeentesecretaris Erik Gerritsen.

Aboutaleb gaf aan het overleg vijf uitgangspunten mee:

1 Hij wil als wethouder van de 'centrale stad' geen stelseldiscussie voeren en stelt: als de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen al een probleem is (en dat is nog onvoldoende verkend en duidelijk), dan kunnen wij het ons niet permitteren al onze tijd en energie te stoppen in een stelselwijziging die jaren gaat kosten.
2 Alle partijen die verantwoordelijk zijn voor onderdelen van het vraagstuk worden uitgenodigd voor het ambtswoninggesprek.
3 Om echt zicht te krijgen op de werkelijkheid is alle kennis, deskundigheid en ervaring nodig.
4 Het optimaal benutten van de talenten van kinderen en jongeren staat hierbij centraal.
5 Het gesprek krijgt geen hiërarchische setting: de wethouder is deelnemer, de gemeentesecretaris is technisch voorzitter.[67]

De aanloop naar het eerste ambtswoninggesprek: vooronderzoek en intensieve bilaterale gesprekken met betrokkenen

Het feit dat de wethouder van de centrale stad initiatieven nam met betrekking tot de problematiek van het voortijdig schoolverlaten leidde bij

de stadsdeelbestuurders verenigd in de Stuurgroep LRV niet direct tot enthousiasme. Het feit dat voortijdig schoolverlaten als een groot maatschappelijk probleem werd geagendeerd door de wethouder van de centrale stad werd met argusogen bekeken en in eerste instantie ervaren als kritiek van de wethouder op de vele inspanningen die door de stadsdelen in het kader van het handhaven van de leerplicht waren verricht.

Voor de voorbereiding van het eerste ambtswoninggesprek dat voor de zomervakantie van 2004 gepland was, waren zes weken beschikbaar. Die periode moest scherpte brengen in de deelnemers en de agenda. Hier deed zich meteen een dilemma voor. Wie zich ervan bewust is dat de gemeentelijke taken leerplicht en RMC een te smal speelveld vormen om schoolverlaten effectief aan te pakken en vrij gaat brainstormen over vraagstukken opent de doos van Pandora. Binnen de kortst mogelijke tijd wordt het aantal betrokken partijen dusdanig talrijk dat er geen beginnen aan is (200 scholen voor primair onderwijs bestuurd door 35 besturen, 70 scholen voor voorgezet onderwijs bestuurd door 25 besturen, 2 zeer omvangrijke ROC's en 3 MBO's, alleen al voor het onderwijs). Vooraf is daarom een zekere ordening aangebracht in gesprekspartners met wie veertig voorbereidende gesprekken zijn gevoerd.[68]

Als eerste gesprekspartners zijn onderwijspartijen (voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) benaderd. De gesprekken hadden niet het karakter van ter verantwoording roepen. Dat kon ook niet in de verhouding tussen onderwijs en lokale overheid. Waar het wel over ging was dat in en tussen scholen het proces plaatsvindt waarbij er uiteindelijk leerlingen zijn die uitvallen. Het onderwijs was bij uitstek de partij die licht kon werpen op dit proces. In de gesprekken werden onderwijspartijen uitgenodigd kennis en ervaring te delen, zowel over goede praktijken als over belemmeringen en zorgen. Het draaide er in deze fase om op basis van oprechte nieuwsgierigheid te achterhalen hoe partijen hun werkelijkheid beleven. De onderwijspartijen gaven stapsgewijs inzicht in de partijen die zij nodig hebben om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Met stip op nummer 1 stonden de zorgpartijen. Dit was de opmaat voor de volgende serie gesprekken met Bureau Jeugdzorg, Altra en Spirit (instellingen voor jeugd- en opvoedhulp). Het vmbo benadrukte bovendien het belang van het primair onderwijs als gesprekspartner.[69]

Consequent was het gesprek met elke partij gestart met "de baas"; de bestuurders/beslissers. Vrijwel alle bazen stelden zelf voor een vervolggesprek te voeren met hun eigen professionals (de mensen met echt verstand van zaken), met wie zij de betrokkenheid van hun professionals legitimeerden. Van meet af aan lag de focus van de gesprekken op de inhoud, op de loopbaan van kinderen en jongeren in het onderwijs.[70]

In de aanloop naar het eerste ambtswoninggesprek werd door de projectleider intensief met alle betrokkenen gesproken en werden feiten, cijfers en opvattingen van de verschillende spelers in kaart gebracht. De opbrengsten van dit vooronderzoek werden vastgelegd in een memo dat van tevoren naar alle genodigden werd toegestuurd. Hieronder volgen de belangrijkste opbrengsten uit dat vooronderzoek getiteld *Veel gaat goed, maar het kan beter* van 30 juni 2004.

Een van de grote problemen van de problematiek van het voortijdig schoolverlaten bleek het ontbreken van een overzicht van feiten en cijfers. Een belangrijke oorzaak hiervan was dat verschillende organisaties verschillende definities hebben van wat een voortijdige schoolverlater is. Dit ontstond doordat de verschillende organisaties steeds vanuit een ander perspectief de situatie benaderden en alleen keken naar de kenmerken die belangrijk zijn voor de eigen organisatie. Ondanks de verschillen werd algemeen aangenomen dat langdurig en/of frequent schoolverzuim een grote risicofactor vormt in de schoolloopbaan van een kind.

Ook over de startkwalificatie als uiteindelijke maatstaf voor voortijdig schoolverlaten lagen de opvattingen uiteen. Sommige vonden dat de lat te hoog lag. Veel kinderen zouden het niveau niet aankunnen en bij herijking (lees een lagere eis stellen) van de definitie zou het vraagstuk voor een deel zijn opgelost. Aan de andere kant stond de opvatting dat de startkwalificatie een verstandige maatstaf is. Het is het minimale wat kinderen nodig hebben om in onze complexe samenleving een zelfstandig bestaan op te bouwen. De gesprekspartners wilden een eenduidige definitie, zodat richting gegeven kon worden aan een zinvol Amsterdams beleid. Door de gemeente werd een officiële definitie gegeven. De officiële definitie van een voortijdige schoolverlater is een kind/jongere die langer dan één maand van school verzuimt of een jongere die zonder startkwalificatie (mbo-niveau 2) het onderwijs verlaat.

De cijfers waren niet betrouwbaar. Hoewel er verbetering was geboekt, bleef het feit bestaan dat waar niet gemeld en geregistreerd werd, verzuim en schoolverlaten onzichtbaar bleven. Het in beeld brengen van de groep 17- tot 23-jarigen zonder startkwalificatie kostte enorm veel tijd en energie omdat de Informatie Beheergroep vanwege privacywetgeving geen opleidingsgegevens mocht uitwisselen over jongeren.

Hier en daar werd betwijfeld of de druk om harde gegevens te leveren niet te veel afleidde van de aanpak gericht op risicojeugd. Of de beschikbare gegevens helpen bij het scherp krijgen wat misgaat was ook een terugkerende vraag. De vraag stellen was haar beantwoorden. Gegevens waren te weinig specifiek om maatregelen te nemen. Twijfel over de betrouwbaarheid van de cijfers en het nog onvoldoende beschikbaar hebben van doelgerichte informatie werkte verstorend. Nodig was een transparante presentatie van gegevens, duidelijkheid over mar-

ges en precies aangeven welke specifieke informatie beschikbaar moest zijn. Zolang een sluitend informatiesysteem nog niet voor handen was moest volstaan worden met praktische interventies om informatie boven tafel te krijgen. De gegevens die op dat moment voorhanden waren duiden op een hoeveelheid voortijdige schoolverlaters van enkele duizenden per jaar in Amsterdam.

Naast de problematiek van de cijfers kwamen tijdens het vooronderzoek nog verscheidene andere problemen vanuit de praktijk naar boven. Belangrijke punten waar het misging waren de zorg in het primair onderwijs, gebrek aan een warme overdracht van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, de zorg in het voortgezet onderwijs, de systeembreuk bij vmbo en mbo en het gebrek aan een vangnet voor wie los rondloopt.

Op basis van het vooronderzoek concludeerde de projectleider in haar voorbereidende memo dat ondanks alle inzet nog veel met kinderen werd getobd en veel kinderen tussen wal en schip raakten. Om de knelpunten aan te pakken had geen van de individuele spelers in het veld de sleutel in handen. Er was sprake van onmacht en onvermogen om maatregelen te nemen in bepaalde situaties. Er was sprake van een

> ingewikkeld eilandrijk met eigen wetten, veel verschillende niveaus, weinig uitwisseling tussen beleid en uitvoering, gebrek aan samenhang en geen algemene probleemeigenaar.[71]

De belangrijkste knelpunten zoals die uit het vooronderzoek naar voren komen zijn de volgende:

- *Onbekendheid:* de partijen op verschillende niveaus kennen niet alle interventies. Wederzijds zijn acties niet zichtbaar. Deze onbekendheid leidt tot communicatieproblemen. Partijen raken over en weer teleurgesteld over het uitblijven van zichtbare acties.
- *Samenhang:* lang niet altijd is de samenhang tussen de verschillende interventies voor alle partijen zichtbaar. Met meer samenhang en overzicht kan worden voorkomen dat van verschillende kanten aan oplossingen voor dezelfde problemen wordt gewerkt.
- *Tekorten:* over een aantal tekorten bestaat overeenstemming (jeugdzorg en stages). Over andere tekorten verschillen de opvattingen (voorzieningen voor speciaal onderwijs en opvang).
- *Efficiency:* van verschillende kanten komt naar voren dat de mogelijkheden om efficiënter te werken onbenut blijven. Partijen zijn echter niet geneigd hun eigen werkwijzen aan te passen, zolang zij onvoldoende zicht op en vertrouwen in alternatieven hebben.
- *Complexiteit:* de aanpak van voortijdig schoolverlaten en het bestrijden van schoolverzuim is een complex geheel. Een algemene probleemeigenaar ontbreekt. Er zijn verschillende spelers op verschil-

lende niveaus. Daardoor zijn er veel gebieden waar een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat. Bestaande formele structuren schieten tekort om die gedeelde verantwoordelijkheid effectief vorm te geven. Traditionele spanningsvelden spelen een rol, te weten die tussen centrale stad en stadsdelen, gemeente en schoolbesturen en schoolbesturen en scholen.

De projectleider constateerde vervolgens in het voorbereidende memo voor het eerste ambtswoninggesprek dat de meeste partijen er het meest voor voelden om te investeren in het opzoeken van specifieke storingen en het maken van afspraken over de wijze waarop veel beter en slimmer geschakeld kan worden.

De algemene aanpak van de ambtswoninggesprekken

Het ambtswoninggesprek werd twee keer per jaar gehouden. Hierin kwam het netwerk van bestuurders onder leiding van de ketenregisseur (wethouder Aboutaleb) bijeen om de voortgang in de stad te bespreken. In de ambtswoninggesprekken was er ook een letterlijke tweede rij van adviseurs en experts die de bestuurders bijstonden bij het gesprek daar waar dat nodig werd geacht. Wanneer er na een ambtswoninggesprek afspraken werden gemaakt, werden deze door expertgroepen onder verantwoordelijkheid van een van de deelnemers aan het ambtswoninggesprek in detail uitgewerkt en klaargemaakt voor besluitvorming en invoering in de praktijk. De mensen die in deze expertgroepen zaten waren in de dagelijkse praktijk uitvoerend met het onderwerp van de expertgroep bezig. Elk ambtswoninggesprek werd intensief voorbereid door de projectleider en haar verbeterunit. De verbeterunit ondersteunde de verschillende probleemeigenaren bij het maken van hun "huiswerk" en presenteerde ten behoeve van elk ambtswoninggesprek een uitgebreide stand van zaken ten aanzien van het nakomen van gemaakte afspraken en nieuwe beslispunten gebaseerd op vele bilaterale gesprekken die voorafgaand aan elk ambtswoninggesprek met alle hoofdverantwoordelijken werd gevoerd. Zo werden alle actoren niet alleen geholpen maar ook scherp gehouden wat betreft het nakomen van afspraken.

De ambtswoninggesprekken verliepen volgens het volgende format:

- Stukken werden tien dagen van tevoren toegezonden.
- Het gesprek duurde drie uur, geen tijd mocht verloren gaan aan discussie over de voorbereiding.
- In rapportages werd helder aangegeven wat de relaties waren met de interventies in de keten.
- Bij elke afspraak werd visueel gemaakt wat de stand van zaken was, niets werd verstopt in een brei van letters.

– Steeds weer werd per actiepunt vastgesteld of versterkte actie nodig was op nog niet uitgevoerde afspraken.
– Afspraken werden SMART gemaakt, wat is de actie die uitgevoerd wordt?, welke ketenpartners verbinden zich daaraan? Wie neemt het voortouw? Wanneer is het klaar?[72]

Opvallend aan de ambtswoninggesprekken was dat het "vergaderdeel" waarin de voortgangsrapportage werd besproken en nieuwe afspraken werden gemaakt veelal niet meer dan 45 minuten in beslag nam. Dit had te maken met de intensieve voorbereiding waardoor 90% van de vergaderpunten simpelweg kon worden afgetikt. Vergaderpunten waar langer dan vijf minuten over werd gediscussieerd werden als "onvoldoende voorbereid" doorgeschoven naar het volgende ambtswoninggesprek. Zo bleef er voldoende tijd over voor (gesprekken over) presentaties van verschillende deelnemers over hun worsteling met het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten.

Verder werd gewerkt met een proeftuin. In de proeftuin werden de storingen aangepakt in de vorm van "pilots". In de proeftuin werden projecten georganiseerd op kleine schaal om die nieuwe manier van werken uit te proberen. Marijke Linthorst was als externe projectbegeleider verantwoordelijk voor de organisatie. In vier stadsdelen in Nieuw-West (Osdorp, Bos en Lommer, Geuzenveld en Slotervaart) werd gericht samengewerkt om de verbinding school-zorg, de overgang primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, de schakeling en aansluiting (vmbo-mbo) en het aan het werk zetten van risicojeugd te verbeteren. Deze problemen werden over deze vier stadsdelen aangepakt, maar elk stadsdeel was trekker van een bepaald probleem en ook verantwoordelijk voor de aanpak in alle vier de stadsdelen. De keuze voor juist deze stadsdelen is tot stand gekomen door een combinatie van de al aanwezige aandacht van Stuurgroep leerplicht en voortijdig schoolverlaten (LRV), het feit dat deze stadsdelen de hoogste concentratie probleemjongeren kennen en de bereidheid van de betrokken stadsdeelwethouders om deel te nemen aan de proeftuin. Het doel van deze proeftuin was niet alleen om de werkwijze uit te testen, maar ook om de ervaringen en werkende processen te delen en stedelijk uit te zetten. Het platform waar deze goede ervaringen omgezet moesten worden in bestuurlijke afspraken werd gevormd door de ambtswoninggesprekken.

Afspraken en acties tijdens de ambtswoninggesprekken[73]

Wat nu volgt is een enigszins staccato opsomming van de voortgang en resultaten die geboekt zijn tijdens de ambtswoninggesprekken. Daarmee wordt een impressie gegeven van de wijze waarop partijen tijdens het proces werkende weg aan oplossingen voor de problematiek van voortijdig schoolverlaten werkten.

Eerste gesprek 30 juni 2004

Het eerste ambtswoninggesprek startte met een presentatie onder de titel *Veel gaat goed, maar het kan beter* met een samenvatting van de uitkomsten van het hiervoor al toegelichte vooronderzoek. De stelling "veel gaat goed" was geen opening om de gemoederen te sussen of de lieve vrede te bewaren. Het was gewoon waar en het zou inspanningen van partijen tekortdoen om dat niet zonder omhaal zichtbaar te maken. "Het kan beter" kwam in de presentatie naar voren door in te zoomen op de vijf storingen en de proeftuinaanpak. Ondanks verschillende opvattingen over oorzaken van problemen, onderstreepten alle partijen de storingen.

Tijdens het eerste ambtswoninggesprek kwam een aantal "storingen" in de keten naar voren:

– *Het gebrek aan werkbare cijfers:* gegevensbronnen over de omvang van de opgave op verschillende onderdelen van de keten ontbraken of waren multi-interpretabel. Dit maakte het moeilijk om doelgerichte maatregelen te nemen. Een van de problemen hierbij was dat er geen goed systeem was om de registratie van schoolverlaters bij te houden. Het gebrek aan werkbare cijfers was echter niet alleen een systeemprobleem, omdat scholen toelieten dat kinderen zich "zomaar" uitschreven. Daarnaast werd het verzuim van kinderen die tegen het einde van het schooljaar niet meer op school verschenen vaak niet gemeld. Pas wanneer zij het volgende schooljaar helemaal niet meer kwamen volgde de melding. Door maanden te laten verstrijken werd een risicomoment gecreëerd. Scholen wisten ook niet wat ze aan moesten met leerplichtige jongeren die "wegliepen" en in het basisonderwijs waren thuiszitters vaak "wachtlijstkinderen" voor speciaal (basis)onderwijs. Alle deelnemers onderschreven dat scholen hiervoor verantwoordelijk waren en verplichtingen hadden, maar dat erkend moest worden dat dit de praktijk was.
– *Onbekend maakt onbemind:* op onderdelen van de keten waren al goede ontwikkelingen in gang gezet. Partijen wisten dat echter niet van elkaar en deden daardoor dingen dubbel of werkten tegen elkaar in.
– *Ontbrekende schakels:* op onderdelen van de keten ontbraken verbindingen, waardoor partijen niet tot een gezamenlijke analyse van vraagstukken kwamen en geen samenhangende maatregelen namen. Zo werd zorginformatie van kinderen die overstappen van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs onvoldoende doorgegeven. Men was het erover eens dat dit aangepakt moest worden.
– *Gebrek aan slagvaardigheid:* het bleek lastig om vraagstukken die in de uitvoering spelen op de bestuurlijke agenda te krijgen zodat knopen konden worden doorgehakt.

– *Bureaucratie:* regels en procedures werden als een belemmering ervaren om bij zorgwekkend verzuim en dreigende uitval snel en adequaat te kunnen handelen.

Naar aanleiding van de bespreking van deze "storingen" besloten de ketenpartners eensgezind over de wijze waarop meer samenhang en een effectieve aanpak georganiseerd moest worden. De aanpak moest gebaseerd worden op de volgende principes: van bureaucratische systemen naar slagvaardig beslissen, van veel praten naar meer doen, van ad-hocingrepen naar continuïteit en van eenrichtingsverkeer naar wisselwerking tussen bestuur, beleid en uitvoering.

De betrokken partijen raakten ervan overtuigd dat het niet mogelijk is te werken vanuit een eenvoudig organogram. De bevoegdhedenverdeling bij verschillende taken was binnen het bestaande proces door de traditionele spanningsvelden zo kwetsbaar dat weinig bereikt kon worden door discussies over wijziging van bevoegdheden. Daarom stelde men unaniem voor om de wethouder Onderwijs (Aboutaleb) de rol van ketenregisseur te laten vervullen, daarbij ondersteund door een verbeterunit die helpt om storingen op te sporen en op te lossen, samenhang aan te brengen en zichtbaarheid te vergroten en verdergaande uitwerking te beproeven via een proeftuin om vervolgens de daarin opgedane ervaringen verder uit te zaaien. Afgesproken werd om voor de volgende keer dit concept te concretiseren en niet besproken storingen verder uit te werken.

De wijze waarop alle betrokkenen unaniem wethouder Aboutaleb vroegen om de rol van ketenregisseur te vervullen verdient nog een nadere toelichting. Na de gezamenlijke bespreking van alle knelpunten op basis van een voorbereidende notitie van de projectleider is sprake van een duidelijk gegroeid gemeenschappelijk probleembesef. In het bijzonder is het alle partijen duidelijk dat het behoorlijk schort aan de samenwerking en dat het derhalve noodzakelijk is om een regisseur aan te wijzen. Op de neutrale vraag van de voorzitter aan alle betrokkenen rond de tafel wie die regisseursrol naar hun mening moet vervullen stellen alle partijen spontaan voor om de wethouder te vragen ketenregisseur te worden. Daarover is geen enkele discussie gevoerd. Deze regievoering trad op geen enkele manier in de plaats van de eigen verantwoordelijkheid die partijen op onderdelen in de keten dragen. Integendeel, juist die verantwoordelijkheid maakt het noodzakelijk om mee te denken en mee te werken aan het oplossen van de storingen, omdat partijen erkenden zich hier individueel niet aan de eigen haren uit het moeras te kunnen trekken.[74]

Van de oorspronkelijke scepsis bij de stadsdeelbestuurders ten aanzien van de centrale stad was aan het einde van het eerste ambtswoninggesprek weinig meer te merken. Door het krijgen van een totaal-

overzicht van de problematiek en de rol die de verschillende actoren daarin spelen zag men dat de vele inspanningen op stadsdeelniveau niet tot het gewenste resultaat konden leiden, niet zozeer omdat men zelf tekortschoot, maar omdat men mede afhankelijk was van vele andere schakels in de keten waarover men geen zeggenschap had. De inzet van leerplichtconsulenten om te controleren of scholen de leerplichtwet wel voldoende naleefden in aanvulling op de inzet van leerplichtambtenaren was een vorm van controle op controle. Als je ouders dreigt met boetes, terwijl ze al veel schulden hebben, zeggen ze gooi maar op de stapel. Als het OM geen prioriteit geeft aan vervolgen van overtredingen van de leerplicht kun je nog zo intensiveren, resultaat heeft het niet.

Ook in algemenere zin was de sfeer van wantrouwen die in de aanloop naar en het begin van het eerste ambtswoninggesprek nog duidelijk voelbaar was, aan het einde van het eerste gesprek omgeslagen naar een sfeer van voorzichtig vertrouwen.

Tweede gesprek 14 oktober 2004

Tijdens de tweede bijeenkomst werden weer alle storingen besproken en werden afspraken gemaakt over het vervolg van de aanpak van de storingen:

- *Het gebrek aan werkbare cijfers:* de verbeterunit zou hiermee aan de slag gaan.
- *Onbekend maakt onbemind:* afgesproken werd om een intern communicatiesysteem te ontwikkelen om alle deelnemers goed op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. De deelnemers spraken af actief mee te doen en ontwikkelingen en tussenstanden aan elkaar te melden.
- *Ontbrekende schakels:* de vergadering kwam vanuit verschillende invalshoeken tot drie gedeelde speerpunten, te weten het overbruggen van de werelden school en zorg, zowel tussen sectoren als tussen bestuur, beleid en uitvoering, onder andere via het implementeren van de ontbrekende schakel van het schoolmaatschappelijke werk; het verbeteren van de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs onder het motto “een zachte landing” en betere schakeling en aansluiting van het voortgezet onderwijs op het gebied van werk en risicojongeren met leerplicht (RMC) en het jeugdbeleid van stadsdelen. Om deze speerpunten aan te pakken werden afspraken gemaakt en trekkers aangewezen.
- *Gebrek aan slagvaardigheid:* bij deze storing werd erkend dat het voor de voortgang van groot belang was dat de deelnemers aan het ambtswoninggesprek zichzelf, maar ook betrokken mensen binnen de eigen kring van medewerkers committeren aan het tempo waarmee gewerkt moest worden.

– *Bureaucratie:* er werd afgesproken om in samenwerking met het rijk een sessie te organiseren om te kijken naar welke hobbels er lagen. Daarbij zou niet alleen naar "rijkshobbels" worden gekeken, maar ook naar hobbels binnen de gemeente Amsterdam.
– *Proeftuin:* een van de punten die ook naar voren kwam was dat de verschillende partijen worstelden met schaalproblemen. Om complexe vraagstukken preciezer te analyseren en doelgericht oplossingen te ontwerpen was de schaal van de hele stad soms te groot en de schaal van een enkel stadsdeel te klein. Daarom werd besloten te gaan werken met een proeftuingebied in Amsterdam Nieuw-West (stadsdelen Bos en Lommer, Geuzenveld, Osdorp en Slotervaart).

Derde gesprek 27 april 2005
In het derde gesprek passeerden de vijf storingen opnieuw de revue en werd gekeken naar de voortgang van de proeftuin:
– *Geen werkbare cijfers:* er werd besloten tot het ontwikkelen van een nieuw ICT-systeem met de naam Erisa voor een integraal jeugdbeleid voor jongeren van 0-23 in Amsterdam. Dit vroeg veel medewerking van maatschappelijke hulporganisaties, zoals Bureau Jeugdzorg. Verder moesten er nog meer cijfers geleverd worden over onder andere wachtlijsten speciaal onderwijs, tekorten bij jeugdzorg, overzichten van schoolwisselaars en dergelijke. Een grote doorbraak op dit gebied was, dat tijdens dit gesprek de ROC's toezegden een deelnemer te leveren voor de expertgroep om de cijfers van uitvallers scherper in beeld te krijgen. Verder werden einddoelen geformuleerd te weten: 100% van de Amsterdamse populatie in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en volwasseneducatie is in beeld; 100% van de populatie nieuwe vestigers in beeld; 100% van de groep die geen startkwalificatie kan behalen is in beeld; Erisa is de basis gegevens- en cijfercentrale voor kinderen en jongeren in Amsterdam van 0-23 jaar; Erisa is optimaal gelinkt met organisaties in de domeinen gezondheid, zorg, veiligheid en werk; en Erisa maakt het mogelijk om efficiënt gegevens van kinderen te raadplegen en doelgericht informatie voor beleid en sturing te leveren.
– *Onbekend maakt onbemind:* er werd afgesproken dat alle relevante spelers op het terrein van voortijdig schoolverlaten in hun eigen organisatie werden aangemeld voor een persoonlijk wachtwoord voor de gemeenschappelijke intranetsite. Deze site zou alle relevante informatie bevatten over ontwikkelingen met betrekking tot voortijdig schoolverlaten. Het einddoel van de site was dat alle partijen actief bezig zouden zijn met op de hoogte te blijven van elkaars ontwikkelingen, interventies en resultaten op het terrein van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Tevens werd besloten tot het periodiek versturen van een digitale nieuwsbrief.

– *Ontbrekende schakels:* uit eerder overleg was gebleken dat in de keten justitie werd gemist en dat de stadsdelen ervoeren dat de ROC's te vrijblijvend meldden en registreerden op het gebied van leerplicht. De afspraak werd gemaakt dat de ketenregisseur wethouder Aboutaleb er via de burgemeester voor zou zorgen dat er een schakel kwam op beslis- en uitvoerend niveau bij justitie. Tevens werd afgesproken dat de ROC's op zowel beslis- als uitvoerend niveau prioriteit gingen geven aan het uitvoeren van afspraken op het gebied van leerplicht en RMC. De verzuimconsulenten van LRV zouden in dit verband prioriteit gaan geven aan de ROC-locaties.

Uit dit derde ambtswoninggesprek kwam de opdracht om versterkte actie te zetten op een "lik op stuk"-aanpak van schoolverzuim. Deze actie beperkte zich niet tot de bekende as leerplicht-OM. Van alle partijen die op onderdelen bij verzuim betrokken zijn, hebben professionals aan het traject meegedaan; primair en voortgezet onderwijs, ROC's, leerplicht, Bureau Jeugdzorg, OM, Raad voor de Kinderbescherming en het meldpunt thuiszitters. Vanaf de eerste verzuimsignalen op school is de verzuimketen geconstrueerd. Het direct over en weer verwachtingen kunnen toetsen en elkaar bevragen leverde de deelnemers die ver van elkaar af zitten in de keten nieuwe inzichten op. Het was voor de officier van justitie de eerste gelegenheid om met onderwijsprofessionals in gesprek te gaan over de wijze waarop scholen omgaan met risicojongeren. Ook in dit traject verschoof de focus van het handelen van de leerplichtambtenaar naar het primaire proces op school en de wijze waarop de handhavingketen daar direct op kan aansluiten. Daarbij kwamen ook zwakke of ontbrekende schakels in beeld. Uit het voortgezet onderwijs kwam de zorg voor de feitelijke plaatsing van leerlingen in het net gestarte Transferium (tijdelijke opvang voor kinderen die op de eigen school niet te handhaven zijn) naar voren. Stel dat jongeren die in het Transferium een laatste kans binnen het voortgezet onderwijs krijgen daar niet aankomen? De problemen waar deze jongeren (en vaak ook hun ouders) in zitten maakte deze situatie niet denkbeeldig.

Met ketenpartners werd het versnelde traject in kaart gebracht in geval jongeren niet volgens afspraak bij het Transferium verschijnen: directe interventie door leerplicht en gereserveerde zittingstijd bij het OM. Bovendien is een specifieke interventie toegevoegd: per ommegaande huisbezoek door Spirit. Om zeker te weten dat de afspraken waargemaakt konden worden en de effectiviteit van de afspraken vast te stellen is de aanpak allereerst beperkt tot een tiental casussen. Alleen de eerste interventie (direct afleggen huisbezoek) is ingezet. Navraag leerde dat de professionals op locatie in gesprek met leerlingen en ouders zich zo gesterkt en gesteund weten door de snelle en georganiseerde stok achter de deur dat alle leerlingen daadwerkelijk

kwamen. Na het zichtbaar worden van het effect bij de eerste tien casussen is de afspraak uitgerold in de hele stad zonder dat het OM geconfronteerd is met extra werkdruk:

– *Gebrek aan slagvaardigheid:* er werd geconstateerd dat het gebrek aan slagvaardigheid veelal het gevolg was van het ontbreken van schakels, zowel tussen sectoren als tussen bestuur, beleid en uitvoering. De wethouder gaf aan knopen te willen doorhakken en steun te willen geven wanneer nodig. Hiervoor was het wel nodig dat de problemen heel precies gedefinieerd werden. Afgesproken werd te kijken wat er uit de proeftuin zou komen en de effectiviteit daarvan te bepalen. Ook werd er afgesproken dat onduidelijkheden en conflicten gelijk onder de aandacht van de Verbeterunit moesten worden gebracht. Het einddoel was dat partijen actief deelnamen bij het opsporen en oplossen van storingen.
– Bureaucratie: er was in het kader van de Operatie Jong, een initiatief van de rijksoverheid om bureaucratie te verminderen in de jeugdsector, overleg geweest waarin was afgesproken dat partijen de belemmerende regels en voorschriften in kaart zouden brengen en deze zouden voorleggen aan de desbetreffende departementen.

Een voorbeeld van overbodige bureaucratie die snel werd opgeruimd betrof het omgaan met kinderen die een verkeerde schoolkeuze hebben gemaakt en daar na twee of drie maanden achter komen en dan vervolgens tot een half jaar of een jaar niet welkom waren op een andere school. Die school wilde die leerling niet accepteren vanwege de teldatumsystematiek. Die zou zijn gerelateerd aan de financiering. Men krijgt financiering voor kinderen die staan ingeschreven op de peildatum. Als ze de dag erna weggaan hou je het geld. Maar als het kind naar een andere school gaat, dan krijgt deze het geld niet. Dus alle scholen riepen jaren "kan niet vanwege de teldatum". Toen ze dat met elkaar in één ruimte (de ambtswoning) bespraken riep de gemeentesecretaris "kunnen jullie niet gewoon de afspraak maken dat jullie elkaars kinderen overnemen onder de veronderstelling dat de financiële gevolgen wel uitmiddelen? Of geef het geld gewoon mee met de kinderen? Wie of wat verbiedt dat?" Toen bleek dat partijen dit gewoon onderling konden regelen en zo geschiedde.

– *Proeftuin:* ten aanzien van het thema verbinding school-zorg werd door de schoolbesturen besloten overal zorgbreedtecommissies op te zetten. Bij deze commissies komen de verschillende ketenpartners regelmatig bij elkaar om op de school de probleemjongeren te bespreken. Hoe deze vorm kregen werd per stadsdeel uitgewerkt. Bij het thema overgang primair onderwijs-voortgezet onderwijs werd ondervonden dat het advies van de basisschool niet altijd overeenkwam met het niveau van de leerling. Onderzocht zou worden

hoe dit beter kon. Ook zou worden gekeken hoe informatieoverdracht tussen scholen beter kan verlopen. Ten aanzien van het thema schakeling en aansluiting was een start gemaakt met het Transferium (een time-outvoorziening voor leerlingen met gedragsproblemen die daardoor niet te handhaven zijn op de eigen school) en er werd een prioriteit gesteld om vrijgelaten gedetineerde jongeren gelijk op te vangen. Bij het thema werk en risicojeugd was het vooral zaak om de jongeren in kaart te brengen en te kijken naar wat voor proces ze doorlopen. Om ze zo op een betere manier aan het werk te krijgen.

Vierde gesprek 7 december 2005

In dit vierde ambtswoninggesprek werden de concepten "Geen half werk" en "100% acties" door de verbeterunit geïntroduceerd. Een actie "Geen half werk" hield in dat de huidige acties verbeterd en geïntensiveerd moesten worden en "100% acties" waren er om bij een acuut probleem in te grijpen. Dit werd gedaan om de acties rond de verschillende storingen overzichtelijker te maken. Per storing was de stand van zaken ten tijde van het vierde ambtswoninggesprek als volgt:

- *Geen werkbare cijfers:* alle cijfers rond voortijdig schoolverlaten waren voor een groot deel bekend, maar er waren nog verdere verbeteringen mogelijk. Instanties als Bureau Jeugdzorg, Maatwerk en de GGD moesten nog beter gelinkt worden aan het Erisa-systeem. Ook moesten er nog cijfers van justitie toegevoegd worden om een nog beter overzicht te krijgen.
- *Onbekend maakt onbemind:* om aan deze storing iets te doen was er inmiddels een website ontwikkeld en werden er regelmatig digitale nieuwsbrieven verspreid. Wel kon er nog meer geïnvesteerd worden in communicatie door voor meer bekendheid te zorgen over goede praktijken.
- *Ontbrekende schakels:* om de schakels binnen de keten beter te laten samenwerken werd er door de ROC's inmiddels op beslissend en uitvoerend niveau prioriteit gegeven aan het melden en registreren van verzuim en uitval en het doorspelen van deze informatie aan de ketenpartners LRV en RMC. Ook was er een vaste schakel gelegd met justitie die nu ook deelnam aan de ambtswoninggesprekken. Wat nog verbeterd kon worden in de keten was het doorgeven van informatie aan de andere partners. Verder werden er nog meer bijeenkomsten georganiseerd, zodat partners beter op de hoogte zijn van elkaars werkwijze, routes, procedures en instrumenten.
- *Gebrek aan slagvaardigheid:* om de slagvaardigheid te verbeteren werd vooral getracht om onduidelijkheden en conflicten in de keten snel zichtbaar te maken, zodat onmiddellijk actie ondernomen kon

worden. Verbetering was nog mogelijk met betrekking tot het doorcommuniceren van bestuurlijke afspraken naar de uitvoerders.

– *Bureaucratie:* op dit punt was beter inzicht gekomen in welke regelingen de keten belemmeren en deze waren doorgegeven aan de betreffende departementen. Het algemene gevoelen bij ketenpartners was dat vooral rijksregelgeving in de weg zat. Operatie Jong was net op gang gekomen, dus het lag voor de hand hierbij aansluiting te zoeken. Met vertegenwoordigers van alle Amsterdamse ketenpartners waren drie werkbijeenkomsten georganiseerd. De eerste bijeenkomst bestond uit een open brainstorm, waar ketenpartners alles in konden brengen wat hen in de uitvoering dwarszat. De deelnemers waren enthousiast om gezamenlijk het rijk hiermee te confronteren. De deelnemers kregen huiswerk voor de tweede werkbijeenkomst; de inventarisatie van bureaucratische knelpunten complementeren met de tastbare rijksregels (namen en rugnummers). Iedereen was zich ervan bewust dat alleen aanwijsbare overbodige bureaucratie op de landelijke agenda kon worden geplaatst. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn alle knelpunten stap voor stap uitgepeld. Op twee knelpunten (het vanwege privacyregelgeving niet mogen uitwisselen van gegevens met de Informatie Beheer groep en het opnieuw moeten aanvragen van een REC4-indicatie voor ex-gedetineerde jongeren) na kon nergens de zwarte piet volledig bij het rijk worden neergelegd en soms helemaal niet. Ketenpartners bleken lokaal en in de regio de sleutels voor oplossingen zelf in handen te hebben, mits zij daar met elkaar afspraken over zouden maken. Tijdens de derde werkbijeenkomst werd de agenda met acties voor het rijk en de agenda met acties voor de Amsterdamse ketenpartners opgesteld. Deze agenda's werden in de resterende ambtswoninggesprekken bewaakt op de uitvoering en de resultaten van de acties.
– *Proeftuin:* ten aanzien van het thema verbinding school-zorg was de proeftuin uitgebreid naar meerdere stadsdelen. Hier moest nog wel op een aantal punten de effectiviteit van gemeten worden en de stadsbrede bekendheid moest vergroot worden. Ook was gebleken dat er een betere verbinding moest komen met de ouders. Hiervoor werd snel een plan van aanpak gemaakt. Bij het thema overgang primair onderwijs-voortgezet onderwijs waren "pilots" bezig waarvan de resultaten nog niet bekend waren. Een aanvullende maatregel was er voor de groep van 12-16 jaar waarbij gekeken werd wat de beste manier was om deze kwetsbare groep jongeren niet kwijt te raken. Ten aanzien van het thema schakeling en aansluiting was er stadsbreed een grote vooruitgang gemaakt bij het Onderwijsschakelloket en het Transferium. Belangrijk was hier nog wel dat de verschillende domeinen beter verbonden moesten worden. Bij het the-

ma werk en risicojeugd was het gelukt een aantal banen en stageplekken te scheppen en een groot aantal jongeren naar het CWI te leiden. Er was echter nog steeds een tekort aan stageplaatsen en nog geen goed inzicht hoe groot de groep was en om welke mensen het ging.

In dit vierde ambtswoninggesprek geeft Ricardo Winter, lid van het college van bestuur van het ROC Amsterdam, ook volledige openheid van zaken over de zeer hoge schooluitval bij zijn ROC. Deze "proeve van kwetsbaar opstellen" is van tevoren voorbereid met de verbeterunit en afgesproken met de voorzitter van het overleg en de wethouder. Winter zal openheid van zaken geven en daarvoor geprezen worden door wethouder en voorzitter. Het feit dat Winter dit aandurft is een indicatie van het langzaamaan groeiende vertrouwen tussen de betrokken partners. Een andere indicatie is dat niemand later ook misbruik maakt van deze openhartigheid. De opzet om een impuls te geven aan het bevorderen van kwetsbaar opstellen lijkt geslaagd, omdat in volgende ambtswoninggesprekken andere partijen het voorbeeld van Winter volgen (waaronder ROC ASA).

Vijfde gesprek 5 juli 2006

In dit ambtswoninggesprek lag de focus op het bekendmaken van al behaalde resultaten, om te bezien hoe er nog verbeteringen aangebracht konden worden in de keten en hoe de uitvoering nog strakker kon lopen. Zo werden eerst de nieuwste cijfers gepresenteerd. Hieruit bleek dat er een afname was van thuiszitters, er een sluitende opvang was van ex-gedetineerde leerplichtige jongeren, de behandelduur van een proces-verbaal leerplicht meer dan gehalveerd was en er een lichte afname van de uitval op ROC's was. Hierna werd er naar aanleiding van een analyse van de resultaten van de bestuurlijke opdracht nog maar eens benadrukt dat er duidelijke afspraken moesten komen waar de verantwoordelijkheden lagen en dat in het hele proces van voortijdig schoolverlaten de arbeidsmarkt en de ROC's een cruciale rol speelden. Ook werd geadviseerd dat er nog beter gebruik kon worden gemaakt van aanwezige expertise in het veld.

Verder werd een presentatie gegeven door de ROC's over wat zij willen terugzien in het Amsterdamse convenant *Aanval op de uitval* dat op dat moment werd voorbereid en waarin alle bestuurlijke afspraken formeel in zouden worden vastgelegd. Tot slot werden alle ontbureaucratiseringsacties afgevinkt.

Zesde gesprek 31 januari 2007

Tijdens dit zesde ambtswoninggesprek lag de nadruk op de "verbinders" in de keten en de onderdelen van de keten. Er kwamen voorna-

melijk partners aan het woord die aangaven wat er bereikt was en wat er nog moest gebeuren. Om de communicatie te verbeteren werd besloten door te gaan met de nieuwsbrief en de extranetsite toegankelijker te maken voor een grotere groep betrokkenen. Verder werd er besloten een expertgroep "geld" in te stellen, waarin geldstromen worden geanalyseerd en wordt gekeken hoe dit effect heeft op de problematiek van voortijdig schoolverlaten. Om de verbinding tussen verschillende partners en leerplicht te verbeteren werd besloten om leerplicht/RMC te reorganiseren. De organisatie moest een uniforme en centrale werkwijze krijgen, om zo een eenduidig aanspreekpunt te vormen met goede aansluiting op de scholen. Verder werden tijdens deze bijeenkomst veel resultaten van proeftuinen en ROC's gepresenteerd. Hieruit bleek nogmaals dat het bij het probleem van voortijdig schoolverlaten van groot belang is dat verschillende partijen samenwerken, de schoolverlaters niet uit het oog verliezen en er alles aan te doen om ze op een of andere manier ergens een plek in het onderwijs te geven.

Eindmanifestatie 29 juni 2007[75]

De goede samenwerking die tot stand was gekomen werd gepresenteerd en gevierd op de finale bijeenkomst op 29 juni 2007. Tijdens deze eindmanifestatie, in aanwezigheid van een bredere groep betrokkenen onder wie leerplichtambtenaren en andere uitvoerende professionals, presenteerden de verschillende partners hun vooruitgang en werd stilgestaan bij de afspraken die waren gemaakt en de resultaten die zijn behaald. Er werden presentaties gehouden over samenwerking in het voortgezet onderwijs, over het convenant *Aanval op de uitval*, over de versterkte aanpak bestaande schoolverlaters en over het "redesign" van leerplicht/RMC. Ook werd besproken hoe het nu verder moest met de aanpak van voortijdig schoolverlaten en wie wat ging oppakken.

Besloten werd om geen ambtswoninggesprekken meer te beleggen en dat de verantwoordelijkheid nu terug moest naar de lijn. Wel zou het ROC Amsterdam over een jaar een nieuwe bijeenkomst beleggen om gezamenlijk de stand van zaken op te maken. Verder zou in het kader van de operatie Jong Amsterdam (de nieuwe brede aanpak van het nieuwe college van B en W) door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) gekeken blijven worden naar manieren om bureaucratie te bestrijden. Op het gebied van de cijfers zou een expertgroep actief blijven en regelmatig rapporteren aan de wethouder. Een goede communicatie tussen de partners blijft noodzakelijk om de keten in stand te houden. Henk Krauwel, projectleider *Aanval op de uitval*, werd bereid gevonden om dit voor de hele keten op zich te nemen. Verder bleek dat er behoefte was aan een expertgroep geld om de ingewikkelde geldstromen in kaart te brengen. Om de slagvaardigheid te behouden werd

een beroep gedaan op alle bestuurders om actief bezig te blijven en tijd te blijven investeren in de keten. De proeftuinprojecten werden als geslaagd beoordeeld, maar geconstateerd werd dat de implementatie stadsbreed stokte. Afgesproken werd om namen en rugnummers te benoemen om te kijken waar het precies stokt en waar er nadere actie ondernomen moest worden.

Situatie medio 2008

De aanpak van voortijdige schoolverlaters is na de ambtswoninggesprekken veranderd. Er wordt vanaf dat moment gewerkt met een regiegroep Jong Amsterdam en een daaronder ressorterende speciale stuurgroep voortijdig schoolverlaten die zich met deze problematiek bemoeit. De regiegroep en de stuurgroep bestaan vooral uit gemeentelijke bestuurders en topambtenaren met alleen incidentele inbreng vanuit de uitvoerende organisaties. Verder is na de eindmanifestatie één "terriërbijeenkomst" geweest, waarbij een klein aantal mensen bijeen is gekomen om de voortgang te bespreken. Het beloofde vervolggesprek na één jaar tussen de bestuurders is er niet gekomen. Er was een datum gepland door het ROC Amsterdam, maar door verscheidene redenen (niet iedereen was uitgenodigd of kon op die datum) is dit niet gelukt. In het najaar van 2008 is die bijeenkomst alsnog door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling georganiseerd, zonder de eerder gebruikelijke intensieve voorbereiding. Het karakter van die bijeenkomst was anders dan de ambtswoninggesprekken meer informatief naar elkaar en niet meer gericht op het monitoren van gemaakte afspraken en identificeren van resterende knelpunten. Die activiteiten vonden in de regiegroep en de stuurgroep voortijdig schoolverlaten plaats zonder vaste deelname van alle uitvoerende partijen.

In februari 2008 is Bureau Leerplicht Plus opgezet en worden leerplichtzaken vanaf dat moment centraal aangestuurd. In het kader van de stuurgroep voortijdig schoolverlaten komen de partners nog bij elkaar, maar bij deze bijeenkomsten zijn hoofdzakelijk mensen van de gemeente betrokken. Ook worden niet alle aanbevelingen die zijn voortgekomen uit de proeftuin stedelijk uitgezet, terwijl deze succesvol bleken te zijn. Projecten als het Onderwijsschakelloket en Transferium lopen nog steeds goed door en worden ook in andere steden uitgezet. Om de overgang tussen vmbo en mbo te versoepelen hebben de beide ROC's projecten opgezet. Een voorbeeld hiervan is voor de zomervakantie al mbo-vakken te volgen en geen examen te doen. Hierdoor is de aansluiting beter. Ook is er nu op elke school een zorgcoördinator, die de directe schakel vormt tussen de school en de hulpverlenende instanties.

Resultaten

In de drie jaar dat deze ambtswoninggesprekken hebben plaatsgevonden zijn ten aanzien van de problemen die geïdentificeerd waren de nodige resultaten geboekt. Eerst wordt ingegaan op de geboekte samenwerkingsresultaten en vervolgens wordt ingegaan op de kwantitatieve resultaten. Daarna wordt nog kort stilgestaan bij de stand van zaken anno 2010.

Er is zicht gekomen op de cijfers. Op een aantal A-viertjes wordt inzicht gegeven in zaken als verzuimcijfers, cijfers van het meldpunt thuiszitters, de mate waarin scholen hun verzuimregistratie en melding op orde hebben, wachtlijstgegevens voor specifieke voorzieningen, risicovolle schoolwisselingen in het voortgezet onderwijs, uitval naar niveau en richting in het middelbaar beroepsonderwijs, uitvalfactoren in het middelbaar beroepsonderwijs, RMC-gegevens en gegevens van jongerenloketten. Een winst aan zeggingskracht ten opzichte van de kartonnen doos vol rapporten en uitdraaien waar in aanvang mee werd begonnen. Wel is het nog steeds lastig om cijfers over jaren heen te vergelijken, zodat moeilijk een uitspraak kan worden gedaan over kwantitatieve daling.[76]

Het Erisa-systeem is ontwikkeld, waarin gegevens van verschillende instanties gekoppeld worden. De omvang van het probleem is veel duidelijker geworden. Ook is er nu door betere samenwerking een andere zorgstructuur op middelbare scholen tot stand gekomen. Elke school is nu verplicht een zorgcoördinator te hebben. Op alle vo-scholen zijn zorgadviesteams operationeel. Belangrijk is ook dat bij een aantal belangrijke overstapmomenten van leerlingen, waar het gevaar groot is dat ze uitvallen, meer vangnetten zijn gecreëerd. Het kan bij leerplichtige jongeren bijna niet meer voorkomen dat ze zonder school zitten.

In overleg met het ministerie van OCW is geregeld dat de voor de RMC-uitvoering (screening van mogelijke voortijdige schoolverlaters) broodnodige gegevensuitwisseling met de Informatie Beheergroep voortaan toegestaan wordt. Dit heeft een aanzienlijke efficiencywinst opgeleverd met betrekking tot het in kaart krijgen van de echte voortijdige schoolverlaters. Alle schooluitvallers zijn administratief gescreend op werkenden en studerenden, de resterende groep is thuis bezocht, plaatsingsmogelijkheden in een opleiding, een traject op weg naar werk of hulpverlening zijn gegarandeerd, actie is gezet op de groep die met de noorderzon lijkt te zijn vertrokken.

Tussen ketenpartners zijn afspraken gemaakt en vastgelegd voor (terug)plaatsing en opvang van leerplichtige ex-gedetineerden. In de nota *Aanval op de uitval* heeft de minister van OCW maatregelen opgenomen die specifiek gericht zijn op de organisatie van het hergebruik van de eerder verstrekte REC4-indicatie voor ex-gedetineerden. Vooruitlopend op deze maatregelen heeft de gemeente Amsterdam een jaar lang

de bijzondere kosten voor directe plaatsing van deze specifieke groep in het Transferium voor haar rekening genomen.

De procedurele vereisten aan de erkenning van stage- en beroepspraktijkvormingsplaatsen leek een belangrijke factor in het ontstaan van het tekort aan deze plaatsen. Rijksregels bleken echter geen rol van betekenis te spelen. De Taskforce Jeugdwerkloosheid heeft wel geholpen met organiserende kracht bij het maken en nakomen van afspraken tussen ROC's, gemeentelijke diensten, de kenniscentra en de arbeidsmarkt ten aanzien van het realiseren van meer stageplekken.

Individuele scholen wierpen blokkades op bij het inschrijven van leerlingen (bijvoorbeeld door verhuizing) na 1 oktober. Achterliggend argument daarbij was de teldatum en de bekostiging. De sleutel lag hier niet bij een roep om meerdere teldata per jaar, maar bij goede en sluitende afspraken waar alle scholen aan meedoen. De twee bekendste arrangementen zijn "elke school neemt zijn aandeel" en "geld volgt de leerling".

Zoals eerder vermeld werden leerplicht en RMC in Amsterdam eerst per stadsdeel zelf geregeld. Elk stadsdeel had zijn eigen leerplichtambtenaren voor de scholen in het eigen stadsdeel. Dit gaf nogal wat problemen, omdat bijvoorbeeld leerlingen wel in een stadsdeel naar school gaan, maar er niet wonen. Ook werd de aanpak niet uniformer door de verdeling in stadsdelen. Er was wel een stuurgroep om leerplicht centraal te coördineren, namelijk de stuurgroep LRV (leerplicht, RMC en voortijdig schoolverlaten). In deze stuurgroep namen afwisselend portefeuillehouders deel van een aantal stadsdelen. In de periode van de ambtswoninggesprekken is besloten leerplicht te centraliseren en centraal te coördineren. Leerplichtambtenaren blijven in de praktijk wel bij hun stadsdeel, maar worden aangestuurd door de centrale stad. De situatie zou hierdoor overzichtelijker en eenduidiger worden. Dit Bureau Leerplicht Plus heeft ook de functie gekregen de ketenaanpak in de gaten te houden na de ambtswoninggesprekken. Die gesprekken hebben de basis gelegd voor de vorming van het Bureau Leerplicht Plus. Daarna zijn nog wel intensieve lange series van gesprekken nodig geweest om de meerderheid van de stadsdelen over de streep te trekken.[77]

De gemeente Amsterdam heeft in het nieuw gesloten Bestuursakkoord stad-stadsdelen (2007) het Redesign Leerplicht en RMC uitgewerkt, waarmee de gemeente ook zelf de eigen organisatie zo inricht dat optimaal ketenverbindingen kunnen worden gelegd. Met als belangrijkste doorbraak het besluit om de leerplicht- en RMC-functie voortaan te organiseren als één gezamenlijke service-eenheid voor de hele stad. Deze afspraak is uiteindelijk tot stand gekomen door middel van een vorm van bestuurlijke zelfbinding of zelfopgelegde doorzettingsmacht. In het bestuursakkoord dat de centrale stad en stadsdelen hadden gesloten was afgesproken om voor een aantal prioritaire the-

ma's waaronder voortijdig schoolverlaten te werken met meerderheidsbesluitvorming. Uiteindelijk was de stemming twaalf stadsdelen en centrale stad voor en twee stadsdelen (Noord en Zuid-Oost) tegen. Als gevolg van de zelfbindingsafspraak waren Noord en Zuid-Oost verplicht mee te werken (al bedongen zij nog wel een speciale positie in het gezamenlijke bureau leerplicht).

In de periode 2005-2006 zijn rond alle scholen voor primair onderwijs in het proeftuingebied zorgbreedte overleggen opgezet (schoolbesturen en stadsdelen financieren ieder de helft van het schoolmaatschappelijke werk, de schoolarts en de leerplichtambtenaar zijn vaste deelnemers) al verschilt de werkwijze nog en is effectiviteit wisselend. Er zijn nog veel uitvoeringsproblemen, niet iedereen is even bekend met protocollen, er is geen check wanneer opvallend weinig kinderen worden aangemeld, leerplichtambtenaren spreken de school niet altijd aan uit angst de school kwijt te raken en samenwerkingsafspraken met Bureau Jeugdzorg betreffende deskundigheidsbevordering worden in veel gevallen niet nageleefd.

Stadsdelen en stad financieren mentoraten voor kwetsbare leerlingen in de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs. Er is sprake van een sterkere preventieve aanpak voor leerplichtige risicoleerlingen waarbij het primaat ligt bij het voortgezet onderwijs en waarbij stadsdelen de verbinding leggen met vrijetijdsbesteding van de jongeren en de relatie met inkomen en problematische schulden.

Door in de keten afspraken te maken en hieraan ruggensteun te geven in de vorm van gereserveerde zittingstijd, heeft het OM een bijzonder krachtig effect bereikt zonder verhoging van de werkdruk bij het OM. Er is sprake van een afname van thuiszitters (85% minder), een sluitende opvang van ex-gedetineerde leerplichtige jongeren en de behandelduur van een proces-verbaalleerplicht is meer dan gehalveerd.

Tevens heeft een aantal dat al eerder was gestart niet alleen als inspiratie gediend voor, maar ook een extra duw in de rug gekregen door de ambtswoninggesprekken en zijn ze tijdens die periode ook succesvol ingevoerd. Het gaat dan om Transferium, Onderwijs Schakel Loket en STOP.[78] Deze projecten zijn geïnitieerd door het Samenwerkingsverband scholen Amsterdam (SWV Amsterdam). Het zijn projecten die ervoor zorgen dat jongeren niet meer in een zwart gat vallen. Deze projecten zijn tijdens de ambtswoninggesprekken werkelijkheid geworden, maar waren al eerder in voorbereiding. De samenwerking tussen SWV, Jeugdzorg en de REC4-instellingen om het Transferium tot stand te brengen heeft als voorbeeld gediend voor de ambtswoninggesprekken. Deze samenwerking had maar één doel, namelijk om geen jongeren tussen wal en schip te laten vallen. Het Transferium is een project, waarbij jongeren als ze niet meer op school te handhaven zijn of nergens terechtkomen, altijd nog bij een Transferium terecht kunnen.

Hier blijven ze maximaal drie maanden en dan worden ze zonder uitzondering teruggeplaatst op een school. Die school is dan ook verplicht de leerling aan te nemen. Voordat de leerling bij het Transferium komt wordt eerst via het Onderwijs schakelloket (OSL) gekeken of er echt geen andere oplossing is. Dit loket heeft op dat moment de bevoegdheid om de leerling te plaatsten naar zijn inzicht. Dit project blijkt zeer succesvol te zijn en zorgt ervoor dat er bijna geen leerplichtigen zonder school zitten.

In maart 2006 gaf het nieuwe college van B en W in het programma-akkoord het voorkomen van voortijdig schoolverlaten expliciet hoge prioriteit. In het najaar van 2006 hebben partijen het programma Jong Amsterdam vastgesteld. In het plan zijn veel afspraken opgenomen die in de keten voortijdig schoolverlaten van cruciaal belang zijn gebleken. Deze afspraken werden daarmee formeel verankerd.

In de zomer van 2006 hebben de beide ROC's op initiatief van de gemeente Amsterdam als partij aan het convenantenoverleg met het ministerie van OCW deelgenomen. Amsterdam heeft hiermee als eerste Nederlandse gemeente de tripartiete verantwoordelijkheid vastgelegd in convenantafspraken. Gemeente, rijk en ROC's kunnen hun onderscheiden verantwoordelijkheden alleen optimaal waarmaken wanneer de samenhang ertussen is geregeld en belegd.

Kijkend naar de cijfers kan ook worden gesproken van een succesvolle aanpak. Vanaf het eerste jaar dat betrouwbaar gemeten kon worden (2005-2006) is sprake van een forse daling van het aantal voortijdig schoolverlaters van 3.532 naar 3.045 in het schooljaar 2006-2007 en naar 2.400 in het schooljaar 2008-2009. Een daling van in totaal 32% in twee jaar (bij een doelstelling van 10% per jaar). Met die daling is de gemeente Amsterdam ook landelijk koploper (Den Haag 26%, Rotterdam 18% en Utrecht 11%). Het ministerie van OC&W heeft zich ook bij meerdere gelegenheden lovend uitgesproken over de Amsterdamse aanpak.

Er zijn kortom de nodige resultaten geboekt en de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters zette door na afronding van de beschreven aanpak van voortijdig scoolverlaten. Tegelijk was het anno 2007 zo dat zeker nog niet alle problemen opgelost waren. Over de aanpak om deze problemen op te lossen wordt verschillend gedacht. Een aantal mensen zou het liefst de ambtswoninggesprekken weer terug hebben, vanwege de druk om afspraken na te komen. Een andere groep vindt dat er nu in de nieuwe structuur ook genoeg aan gedaan wordt.

Anno 2010 blijkt uit diverse rapportages dat ook in de nieuwe aanpak verdere resultaten worden geboekt die mede voortbouwen op de oude aanpak. Zo hebben de leerplichtambtenaren alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs gecontroleerd met behulp van een "quick

scan" ten aanzien van meldingen uit het leerlingadministratiesysteem (LAS), verzuimaanpak, verzuimregistratie en de aanwezigheid van een verzuimprotocol. In het schooljaar 2008-2009 zijn de nieuwe werkprocessen van leerplichtambtenaren op de mbo-scholen geactualiseerd en ingevoerd. Er is één loket gerealiseerd waardoor het voor scholen eenvoudiger is om verzuim te melden. Bureau Leerplicht Plus kan zich nu door de centrale aansturing veel beter positioneren en profileren en functioneert als regievoerder zonder dat zij in staat is het probleem in haar eentje op te lossen. Er is gestart met professionalisering van de medewerkers van Bureau Leerplicht Plus. Op ROC's is op iedere locatie een team operationeel bestaande uit een leerplichtambtenaar, leerplichtconsulent en een medewerker van het jongerenloket. Het doel om het verzuim 100% in beeld te krijgen komt steeds beter in zicht (al melden scholen dus nog steeds niet volledig). Op naam en rugnummer wordt onderzoek gedaan naar verzuimers en uitvallers door Bureau Leerplicht Plus. Scholen en de gemeente spreken elkaar aan en verhalen worden getoetst op hun waarheidsgehalte. Problemen worden direct aangepakt en een aanspreekcultuur wordt steeds meer gemeengoed. Er zijn meerdere instroommomenten per jaar gerealiseerd bij de ROC's. Er zijn geen ontbrekende schakels meer, al moeten ze nog wel beter gaan functioneren. De nadruk komt meer en meer te liggen op het nakomen van afspraken ten aanzien van de implementatie en het kwantitatieve resultaat gaat steeds zwaarder wegen. In 2008 en 2009 zijn er nog twee ambtswoninggesprekken geweest, de eerste nog met jeugdzorginstellingen, de tweede alleen met het onderwijs.

6.3.3 Opvattingen van actoren over de inhoudelijke aanpak, de toegepaste principes van slimmer werken en de gehanteerde veranderstrategie en het succes van de aanpak

In aanvulling op de hiervoor beschreven chronologie ga ik in deze paragraaf in op de opvattingen van betrokken sleutelpersonen over de inhoud van de aanpak, over de effectiviteit van de toegepaste principes van slimmer werken, over de effectiviteit van de gehanteerde veranderstrategie en opvattingen over het succes van de aanpak in algemene zin. Deze opvattingen zijn vooral gebaseerd op de interviews met een aantal sleutelpersonen en de opbrengsten van de leerinterventie. De opvattingen van de respondenten worden samengevat en hier en daar geïllustreerd met concrete uitspraken van respondenten. Uitspraken die zich niet altijd netjes aan het analytische onderscheid houden dat wordt gehanteerd voor dit onderzoek, maar niettemin een goede indruk geven van de opvattingen van betrokken sleutelfiguren over de gehanteerde aanpak.

Inhoudelijke perspectiefverschillen

> Mijn eerste indruk was dat het een hoog politiek karakter had. (...) In de loop van de tijd was mijn mening veranderd dat er een club daar zat die begrijpen dat ze elkaar nodig hadden om iets te doen en ook gingen doen. Daar is een mechanisme gaan draaien dat veel succes heeft geleverd. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

Er zijn grofweg drie periodes aan te wijzen: de start van het geheel, een belangrijk keerpunt en de werkwijze tijdens de gesprekken en de situatie erna.

Aanvang ambtswoninggesprekken

Bij aanvang van de ambtswoninggesprekken waren de meeste deelnemers nogal aftastend en wisten ze niet wat men zich erbij moest voorstellen en wat de bedoeling was. Er bestond zelfs enige argwaan dat de aanpak een politiek karakter zou krijgen of zou worden ingezet als middel om de mening van de gemeente door te duwen. Vanuit de gemeente bleek dit niet de bedoeling. De gemeente wilde iets doen aan dit schrijnende probleem en aangezien de gemeente weinig directe macht had ten opzichte van de betrokken partijen, was er gekozen voor deze aanpak. Ondanks de gereserveerde houding komt toch iedereen die uitgenodigd is. De gesprekken vinden plaats op een locatie met enige allure (de ambtswoning van de burgermeester) en de wethouder is zelf aanwezig. De verschillende bestuurders vonden de gesprekken al snel prettig, omdat zij de collega-bestuurders van de verschillende instanties ontmoetten en met hen gezamenlijk konden spreken over de problematiek. Ook de opzet met de gemeentesecretaris als voorzitter, de wethouder als deelnemer en ketenregisseur en een onafhankelijke persoon als projectleider sprak aan.

Al snel werd duidelijk dat het precieze probleem van het voortijdig schoolverlaten nog heel onduidelijk was en dat daar de eerste taak lag. Om de problematiek helder te krijgen was er van iedereen openheid van zaken nodig en in het begin bleek dat toch nog moeilijk, zeker ook omdat concurrenten met elkaar aan tafel zitten. Om het vertrouwen van de verschillende partijen te winnen was er tijd nodig en veel overleg om duidelijk te maken wat de bedoelingen waren. Ook was niet bij iedereen gelijk duidelijk wat bijvoorbeeld de proeftuin inhield en of dit niet weer de zoveelste "pilot" was.[79] Ook hadden partijen nog verschillende opvattingen over wat een voortijdige schoolverlater is en een verschillende waardering van de urgentie om er iets aan te doen. Hier wordt vaak wethouder Aboutaleb geprezen vanwege zijn oprechte inzet om duidelijk te maken waarom het belangrijk is dat jongeren hun ta-

lenten benutten en dat de slechte samenwerking tussen de partijen niet ten koste mag gaan van hun toekomst.

Keerpunt: In het derde ambtswoninggesprek kwam volgens veel van de geïnterviewden het keerpunt. Tijdens dit gesprek hadden de ROC's toegezegd mensen te leveren voor de expertgroep cijfers om duidelijk te krijgen hoe groot het probleem werkelijk was en cijfers boven tafel te krijgen. Deze toezegging en later ook het daadwerkelijk laten zien van schooluitvalcijfers van het ROC Amsterdam heeft bij veel deelnemers het vertrouwen gegeven om met de aanpak verder te gaan. De toezegging kwam mede tot stand doordat er al vroeg resultaten werden gepresenteerd en dat de afspraken ook werden uitgevoerd.

De situatie na de ambtswoninggesprekken

Na de eindmanifestatie was het afgelopen met de ambtswoninggesprekken en werd de aanpak van voortijdig schoolverlaten overgenomen door het programma Jong Amsterdam met een stuurgroep voortijdig schoolverlaten. Verder zou het ROC Amsterdam de taak op zich nemen om een volgend gesprek te organiseren en was het de bedoeling dat de samenwerking en het contact met andere partijen in het primaire werkproces werd overgenomen. De overleggen zouden in tweeën gesplitst worden: aan de ene kant de beleidsoverleggen vanuit de gemeente in de stuurgroep voortijdig schoolverlaten en aan de andere kant de overleggen met de partners uit de praktijk.[80] Het volgende gesprek is uiteindelijk pas in het najaar 2008 georganiseerd met een meer informatief karakter. Verder is leerplicht nu gecentraliseerd en heet het nu Bureau Leerplicht Plus. Het gaat over alle leerplichtzaken voor jongeren tot 23 jaar in Amsterdam. Op alle vo-scholen zijn zorgbreedtecommissies, maar op scholen voor primair onderwijs op dat moment nog niet. Er wordt gewerkt aan uniforme formulieren voor de verschillende zorginstanties, zodat er niet te veel indicaties gemaakt hoeven te worden. Die zijn er echter nog niet. Het Onderwijsschakel Loket werkt goed, in combinatie met het Transferium en STOP-project.

Er bestond rond medio 2008 de mening vanuit een aantal hoeken dat de verdere aanpak niet voldoende is. In de stuurgroep voortijdig schoolverlaten zou bijvoorbeeld te veel gemeente zitten en te weinig praktijk. Verder blijkt het moeilijk om regelmatig met de andere partners samen te komen en mist een aantal partijen de druk om resultaten te leveren die vanuit de ambtswoninggesprekken kwam. Er zijn ook opvattingen dat het nu de goede kant opgaat en dat het even tijd nodig heeft om zijn eigen weg te vinden en dat nieuwe ambtswoninggesprekken niet nodig zijn. Zoals eerder gezegd zouden de overleggen opgesplitst wor-

den in de beleids- en praktijkoverleggen. De praktijkkant komt echter niet goed op gang; dit zorgt ervoor dat een aantal mensen het gevoel heeft dat alleen de stuurgroep het vervolg is van de ambtswoninggesprekken. Bij deze gesprekken zit veel gemeente aan tafel en hieruit volgt dat er bij een aantal partners uit de praktijk het gevoel leeft dat er te weinig inbreng is vanuit de mensen uit het veld. Verder zou ook Bureau Leerplicht Plus de ketenaanpak in de gaten houden, maar omdat dit bureau voornamelijk een uitvoerende taak heeft en zelf een ketenpartner is, blijft het moeilijk om deze positie in te nemen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de meeste betrokkenen van mening zijn dat de verschillende partijen gedurende de ambtswoninggesprekken inhoudelijk naar elkaar zijn toegegroeid wat betreft het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het probleem en ook van mening is dat de aanpak resultaten heeft opgeleverd. Tegelijkertijd zijn er nog de nodige problemen die nog niet zijn opgelost en is er verschil van mening over de vraag of de ambtswoninggesprekken weer terug moeten komen of dat door moet worden gegaan op de nieuw ingeslagen weg waarin de lijn zelf meer verantwoordelijk wordt gesteld voor de voortgang zowel op beleidsniveau als op uitvoerend niveau.

Opvattingen over gehanteerde principes van slimmer werken

De in deze casus toegepaste werkwijze met goed voorbereide ambtswoninggesprekken, expertgroepen en een proeftuin komt vooral neer op toepassing van een vorm van netwerkmanagement/ketenregie en een variant van het 4 × R-principe waarbij in plaats van rekenschap op basis van harde kwantitatieve resultaten vooral rekenschap op basis van het nakomen van gemaakte afspraken wordt afgelegd. Er bestaat onder de geïnterviewden een vrij grote overeenstemming over het feit dat de gehanteerde aanpak een bijdrage heeft geleverd aan de gerealiseerde resultaten zonder dit, behoudens de ketenregie aanpak, expliciet in termen van netwerkmanagement en 4 × R te benoemen. Men is positief over de methode van de ambtswoninggesprekken waarin deze principes goed herkenbaar terugkomen.

> Ik kan stellen dat er in die ketenaanpak veel meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid is gekomen. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alles wat er om die jongeren georganiseerd moet worden om het doel te bereiken. Maar dan wel op een slagvaardige manier. (...) Netwerken, daarmee doorbreek je het. (Frits Otto, coördinator Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam)

> Ja, je werkt in expertgroepen en zo waarbij je dichter bij de uitvoering komt. We hebben ook gewerkt met een proeftuin, dan

> kom je nog dichter bij de uitvoering. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

> Dus had ik voorgesteld om de kennis te gebruiken die er op de werkvloer is, die mensen hebben vaak hele goede ideeën hoe je dat wel zou kunnen doen. Ga daar nou eens van uit en doe het dan andersom, accommodeer dat dan op bestuurlijk niveau als er dingen worden voorgelegd, stel dan een bestuurlijk plan op. (Marijke Linthorst, projectleider proeftuin Nieuw-West)

> Het allerbelangrijkste aan de ambtswoninggesprekken was dat de keten aan elkaar werd gebonden. (Henk Krauwel, hoofd Bureau Leerplicht Plus)

> Het bestuurlijke gedoe leidde tot een opdracht aan een aantal mensen in de instellingen: ga eens uitzoeken hoe we dit probleem moeten oplossen. Dat vinden ze natuurlijk leuk. En niet een geprefabriceerde oplossing. (Wiel Janssen, bestuurder Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Opvattingen over gehanteerde veranderstrategieën en aanwezige succesfactoren

Expliciete opvattingen over de gehanteerde veranderstrategieën komen uit de interviews niet of nauwelijks naar voren. Men praat vooral in termen van succesfactoren, waarover hierna meer. Uit de wijze waarop men over succesfactoren praat kan wel impliciet worden afgeleid dat men met name positief is over de elementen die duiden op een leerstrategie en een planmatige strategie (gedetailleerde voorbereiding, strakke monitoring op nakoming afspraken) en in iets mindere mate ook over elementen die duiden op een machtsstrategie (druk op de ketel, wethouder die mensen bij elkaar roept).

> Eerst moesten de vraagstukken met de mensen uitgepeld worden, het probleem definiëren en de causaliteit achterhalen. Dat zit vooral in de leer- en verleidingstrategieën. Wij hebben jullie gezamenlijk nodig. Het zit ook aan de ontwerpstrategie kant. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

Hieronder bespreek ik de succesfactoren die naar de mening van veel van de geïnterviewden invloed hebben gehad op het proces en de vorming van de aanpak.

Mensen bij elkaar brengen op bestuurlijk niveau werd door meerdere respondenten als belangrijke succesfactor genoemd.

> Het mooie was dat je bestuurlijke mensen tegenkomt, van bijvoorbeeld de ROC's en andere participanten in Amsterdam. Het begint al met de kennismaking. Je merkt al in die gesprekjes in de pauze dat je elkaar beter leert kennen; wat doe jij en wat doe ik? Heel veel gaat heel snel. Dat is een belangrijke fase geweest. (...) Via de ambtswoninggesprekken heb ik contact gekregen met de bestuurders van de ROC's. (...) Daar zitten nu 15 mensen van ons. (Wiel Janssen, bestuursvoorzitter Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> De ambtswoninggesprekken hebben heel veel bijgedragen aan de geboekte successen. Ik heb zelf mogen deelnemen aan die ambtswoninggesprekken. Ik heb steeds geroepen tegen iedereen die het horen wil dat het mij heel erg spijt dat die er niet meer zijn. (Frits Otto, coördinator Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam)

> Ik denk dat het goed is geweest en goed blijft als je bestuurders die betrokken zijn bij de problematiek bij elkaar brengt. Ik denk dat dit goed is. Het is namelijk zo dat voortijdig schoolverlaten zich over veel verschillende organisaties afspeelt. Het is niet een eendimensionaal probleem. Het kan alleen goed werken als die keten goed functioneert. Het was wel even wennen. Dat had ook met mijn rol te maken. Ik kwam nieuw als programmamanager en stadsdelen waren verantwoordelijk voor leerplicht en RMC. Tegelijkertijd had je de wethouder die ketensamenwerking probeerde te bewerkstelligen. Dat was wel zoeken. Ik heb echter ook gebruikgemaakt van de ambtswoninggesprekken om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen. Het is toch een formeel moment. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus).

Uit verklaringen van de geïnterviewde sleutelfiguren blijkt dat voor het begin van de ambtswoninggesprekken de partners vaak geen of weinig contact met elkaar hadden, waardoor het gevaar bestond dat de verschillende organisaties langs elkaar heen werkten of dubbel werk verrichten.[81] Waar medewerkers van verschillende organisaties elkaar in de praktijk vaak tegenkwamen en samen moesten werken was dit op bestuurlijk niveau niet het geval. Een belangrijk speerpunt van de gesprekken was daarom de partijen bij elkaar te brengen die ook daadwerkelijk konden beslissen over nieuw beleid.[82] De ambtswoninggesprekken hebben ertoe geleid dat men ook eens bij elkaar in de organisatie ging kijken.[83] Een voordeel hiervan was dat bestuurders met elkaar in gesprek gingen. Dit gaf voor de bestuurders een beter inzicht in welke context hun werknemers moeten werken. Ook leverde dit meer begrip

op voor de moeilijke situaties waarin veel organisaties zitten in deze sector. Een ander voordeel was dat, doordat deze bestuurders regelmatig bij elkaar zaten, er beter gekeken werd naar het algemene doel, in dit geval het verminderen van het aantal voortijdige schoolverlaters, in plaats van te kijken naar het primaire proces van de eigen organisatie.

Gewoon beginnen en werkende weg leren wordt door respondenten ook als belangrijke succesfactor gezien.

> Nou, in elk ambtswoninggesprek werd er al actief afgetikt, dus vanaf het begin zijn er al feitelijke beslissingen genomen over vanaf nu gaan we het gewoon zo doen. Het is niet zo dat we drie jaar bezig zijn geweest met het uitzoeken van het probleem en met een groot eindvoorstel komen van zo zou het moeten gaan. In elke stap zijn er afspraken gemaakt over het al beter gaan doen, dat vind ik vrij fundamenteel, dat is trouwens voor de motivatie van de mensen die er aan het werk zijn vrij belangrijk, en bovendien, wat ik net zei, dingen die evident zijn, dingen waarvan iedereen ziet en weet dit is nou het vraagstuk en dit is nodig om het beter te maken, nou wat let je om dat meteen af te spreken dat je dat ook meteen gaat doen, en dan is het handig om nog een tijdje met elkaar in de gaten te houden of dat dan ook echt gebeurt. Dat is eigenlijk vanaf het tweede ambtswoninggesprek gebeurd, zijn er al verbetervoorstellen gedaan en in uitvoering genomen, dat is heel snel gegaan. (...) Een van de kenmerken was ook dat je stapsgewijs bezig bent, zonder dat het einddoel van tevoren helemaal duidelijk was. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

Uit verklaringen van de respondenten blijkt dat men positief is over de aanpak van werkende weg verbeteren.

Een gedeelde probleemstelling en urgentie, focus op de inhoud en het resultaat zijn eveneens door respondenten genoemde succesfactoren.

> Het gaat erom dat je onderkent, dit is niet een probleem dat ik alleen kan oplossen. Dit is een probleem waar ik anderen bij nodig heb en er dus ook op moet vertrouwen dat iemand anders zijn werk goed zal doen. (Marijke Linthorst, projectleider proeftuin Nieuw-West)

> Samen resultaat bereiken, dat is een heel belangrijke. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

> Je moet altijd vertrekken vanuit de inhoud. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus)

Omdat alle betrokken partijen gezamenlijk het probleem definieerden, is volgens de geïnterviewde sleutelfiguren voorkomen dat er te veel verschillende belangen werden nagestreefd. Toen duidelijk werd hoe groot het probleem was en waar precies aan gewerkt moest worden werd het volgens veel respondenten mogelijk om afspraken te maken en doelgericht het probleem aan te pakken. Verduidelijking van het probleem leidde ertoe dat er overzicht ontstond en mogelijkheden om concreet aan het werk te gaan. Vanuit dit overzicht kon ook een gedeelde urgentie ontstaan. Dit hielp in de motivatie van de verschillende partijen om samen tot een betere aanpak te komen. Daarnaast ontstond er op deze wijze een gedeelde taal wat de onderlinge communicatie vergemakkelijkt, men wist waar de ander het over heeft. Voor het creëren van een gedeelde probleemstelling was het verder van belang te onderkennen dat men niet in staat is het probleem zelf binnen de eigen organisatie op te lossen, maar dat het hier problematiek betreft waar de partners slechts door samen te werken doorbraken kunnen bereiken.[84] Belangrijk in deze casus was daarom ook dat er snel cijfers op tafel kwamen. Deze waren eerder niet aanwezig of onbetrouwbaar. Belangrijk om het beeld van het probleem concreet te krijgen was volgens geïnterviewden ook dat iedereen zijn informatie ging delen.

Verschillende geïnterviewde sleutelfiguren benadrukken het belang van onafhankelijke deskundige voortrekkers met bestuurlijke rugdekking.

> Ik was geen onderdeel van het conflict. Dat helpt, dat je er wel wat van weet, dat je de posities kent, maar dat je er zelf geen onderdeel van uit maakt. Dan kun je veel sneller werken. (...) Want iedereen gaat terug naar zijn eigen organisatie en daar is ineens een calamiteit, daar is een prioriteit, ze krijgen andere belangrijkere dingen aan hun hoofd. Dan moet worden geïnvesteerd in samenwerking. En dat is niet altijd zo'n dankbare rol voor mij, want dan heb je iemand nodig en dat was ik dus in dit geval, die er elke keer weer voor zorgt dat het wel gebeurt, dat je achter mensen aan zit, dat je ze erbij houdt, dat als het product dat geleverd is niet goed is dat er dan toch nog een extra bijeenkomst komt. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

> Ik geloof niet dat het alleen door de ambtswoninggesprekken gekomen is. Er waren ook veel tussenliggende gesprekken. De ambtswoninggesprekken waren een soort regelmatige opname van de stand van zaken. Heel straight gezegd werd er gevraagd: hoe sta jij met de voortgang daarvan? Als je het niet had gehaald bekeek je hoe je het de volgende keer beter zou kunnen doen.

> Daarnaast had je ook uitvoeringsgroepen in de tussenliggende perioden. Die hielden zich bezig met onderdelen van de ambtswoninggesprekken. Er was heel regelmatig overleg. Als er een afspraak werd gemaakt op de ambtswoninggesprekken zorgde je er ook voor dat je het uitvoerde. Anders zei iemand wel wat, bijvoorbeeld ene meneer Gerritsen. Er was sprake van een uitdagende sfeer: laat zien wat je kunt. Ik hou daar wel van. Maar alleen die ambtswoninggesprekken sec zou niet voldoende zijn geweest. Zonder al die tussenliggende gesprekken zou er niet zoveel zijn bereikt. Het is eigenlijk het kip en het ei verhaal. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

> Je hebt iemand nodig die als een buitenboordmotor die dingen aanjaagt en die volkomen gedekt wordt door het bestuur en die niet bang is afgerekend te worden. Ik had de positie dat ik niet van de stad was, niet van de stadsdelen en niet van de schoolbesturen, dus tegen iedereen kon zeggen wat ik vond. En dat heb je dus nodig. (Marijke Linthorst, projectleider proeftuin Nieuw West).

Bij het creëren van een situatie waarin verschillende partijen met verschillende visies en belangen bij elkaar komen was er een belangrijke rol weggelegd voor iemand die de kar trekt. Deze diende buiten de gevestigde partijen te staan, dit werd als zodanig door alle partners onderkend.[85] Deze voortrekkersrol kwam te liggen bij Marjon de Groot als projectleider voortijdig schoolverlaten.

Vanuit bijna alle partijen werd het belang aangewezen van een onafhankelijke voortrekker die wordt gedekt door het college van B en W. Deze voortrekker had de rol van spelverdeler en zorgde ervoor dat de juiste mensen aan tafel kwamen om tot een gesprek te komen. Deze persoon hield mensen scherp en wees ze op gemaakte afspraken. Ook hield de voortrekker iedereen op de hoogte van wat er allemaal speelde en bereidde de gesprekken voor. Belangrijk hierbij was dat op deze functie iemand werd neergezet die onafhankelijk kon handelen en niet verbonden was aan een instantie of in ieder geval geen directe verantwoording hoefde af te leggen voor elke handeling. De voortrekker kon de betrokken partijen wijzen op het belang van de samenwerking en op het belang om niet alleen te kijken naar het primaire proces van de organisatie die ze besturen. Dit was veel makkelijker te organiseren door een neutraal iemand dan door iemand die de concurrent zou kunnen zijn of zelf belangen had in het proces. Verder was het van belang dat de voortrekker, om goed te kunnen functioneren, over een zekere mate van autoriteit beschikte. Die autoriteit kwam deels door ervaring en expertise op het vakgebied, maar ook door de dekking die door het

gemeentebestuur werd gegeven. Hierdoor kon de voortrekker zonder zich zorgen te maken verschillende partijen onder druk zetten om afspraken na te komen. Deze druk was volgens vele respondenten zeer belangrijk om ervoor te zorgen dat gemaakte afspraken ook daadwerkelijk werden nagekomen. Marijke Hilhorst vervulde in het kader van de proeftuin een vergelijkbare rol als onafhankelijke projectleider.

Veel respondenten wijzen op het belang van de ketenregisseur, van bestuurlijke wil en van politiek druk en politieke steun.

> Vertrouwen opbouwen bij partners, impliciete druk onder leiding van de wethouder en de gemeentesecretaris. Niemand wil gezichtsverlies. Over drie maanden zit je er weer en je wilt niet afgaan. Ik ben voor het eerst in die bestuurskamers van die grote ROC's gekomen. Dat was nog nooit gebeurd. Weten waar je moet zijn. (...) Daaronder is men blij dat er rugdekking is dat ze een duidelijke opdracht krijgen (...) het overbruggen van het non-contact; het feit dat er een neutrale partner het voortouw neemt die gezag heeft over al die partijen; het feit dat er moest worden teruggekoppeld en het feit dat er een beperkt aantal herkenbare problemen is gekozen waar de burger last van heeft. (...) Ja, dat is essentieel. Druk om de verschillende partners te wijzen op hun maatschappelijke rol. Dat voelen ze allemaal wel een beetje in hun achterhoofd. Maar als je het niet op de agenda zet verdwijn je in de waan van de dag. (Wiel Janssen, bestuursvoorzitter Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Aboutaleb speelde het spel ook goed, in de goede zin van het woord. Hij was altijd ontzettend duidelijk als het bijvoorbeeld ging om een tekort aan geld, als jullie me klip en klaar kunnen uitleggen waar de kneep zit, waar het tekort zit, dan ga ik voor jullie het vuur uit mijn sloffen lopen om dat geld te regelen, ofwel in de gemeentebegroting, ofwel in de lobby naar het rijk. Dat heeft hij waargemaakt. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

> De druk geeft je wel een push. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

> Maar toch heb je steun in een bepaalde richting. Je voelt je gesterkt en daarmee verwerf je ook ondersteuning voor een dergelijke inzet. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus)

> Nou ja kijk, toen was Aboutaleb nog wethouder, dus je kunt een keer zeggen, joh als we er niet uitkomen stap ik naar Aboutaleb,

> dat kun je maar één keer doen, dat is het ultieme dreigement, dan moet je dus toegeven dat je er niet uitkomt. Maar goed, je moet dus heel goed uitkijken wanneer je dat wapen inzet. Want je kunt het maar één keer doen. Ik heb het maar één keer moeten doen en toen waren ze ook om. (...) Nou ja, die uiteindelijke rapportage was natuurlijk in die ambtswoninggesprekken, daar was alles wat inmiddels was uitgewerkt besproken en dan zit iedereen daar dus, dan durft niemand meer te zeggen luister dat gaan we niet doen. (Marijke Linthorst, projectleider proeftuin Nieuw-West)

> Belangrijkste middelen om problemen op te lossen waren bestuurlijke druk en een regierol voor de overheid. De overheid moet de voorwaarden scheppen waardoor alle actoren optimaal kunnen functioneren. Daarnaast kan zij door bestuurlijke druk zorgen dat iedereen zijn taken uitvoert. (Lieke Thesing, portefeuillehouder stadsdeel Oud-Zuid en voorzitter Stuurgroep LRV)

> Bestuurlijke wil heeft in het hele proces een rol gespeeld. Maar ook de voortrekkersrol. Doorzettingsmacht weer niet. Druk van de media wel. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolvelaten)

Bestuurlijke wil speelde volgens veel respondenten een belangrijke rol.

Wanneer men uitgenodigd wordt in de woning van de burgermeester en zal vergaderen onder het toeziend oog van de wethouder is de bereidheid daar daadwerkelijk iets te doen groot.[86] Hier ligt in belangrijke mate de kracht van de ketenregisseur, in dit geval wethouder Aboutaleb. Door de aanwezigheid en betrokkenheid van iemand met autoriteit en de macht om dingen voor elkaar te krijgen, kregen de verschillende partijen sneller de neiging om mee te doen. Door meerdere respondenten is opgemerkt dat, als je wordt uitgenodigd op de ambtswoning voor een gesprek, waarbij de wethouder aanwezig is, dan kom je ook. Daar lag een deel van de kracht van de ketenregisseur, maar belangrijk was ook dat deze oprecht betrokken was bij het probleem. Hierdoor ontstond sneller een gevoel van urgentie bij de deelnemers aan de ambtswoninggesprekken. Ook belangrijk hierbij was de vrijheid die gegeven werd aan de deelnemers. De ketenregisseur was niet zozeer leider, maar deelnemer aan de gesprekken. Er werden geen beslissingen van boven opgelegd, maar geluisterd naar de verschillende partijen. Ook het feit dat er financiële middelen beschikbaar werden gesteld als men een concreet probleem kon aanwijzen en men daarvoor een concrete oplossing had, droeg dat in positieve zin bij. Deze steun werd als zeer positief ervaren en heeft bijgedragen aan de drang om

duidelijk de problemen boven tafel te krijgen en afspraken te maken over de aanpak. De aanwezigheid van Aboutaleb zorgde ook voor de motivatie om afspraken na te komen. Wanneer er in een ambtswoninggesprek afspraken werden gemaakt en zes maanden later moest men terugkomen met de resultaten, dan zorgde men er wel voor dat men zijn zaakjes op orde had. De politieke druk die de wethouder ter tafel bracht werd door de meeste respondenten grotendeels als positief ervaren voor de effectiviteit van het proces.

De statuur van het ambtswoninggesprek en de wederkerigheid van de gesprekken leidde er verder toe dat gemaakte afspraken ook daadwerkelijk werden nagekomen, omdat men zich na zes maanden voor dezelfde mensen moest verantwoorden.[87]

Vertrouwen en openheid worden ook gezien als belangrijke succesvoorwaarden.

> Een heel belangrijk moment in de ambtswoninggesprekken was dat op een gegeven moment de baas van het ROC Amsterdam de uitvalcijfers van het ROC voor zijn rekening heeft genomen (...) want dat ga je natuurlijk niet doen als je weet dat je aan de schandpaal wordt genageld en vervolgens niemand iets doet. Dat doe je alleen als je je ervan overtuigd weet dat als ik openheid van zaken geef, dat betekent dat ik dan ruggensteun krijg bij innovaties die ik op wil pakken. Ruggensteun in partnerschap, bijvoorbeeld van Jeugdzorg, ruggensteun van lobby richting het ministerie, dat soort vormen van ruggensteun. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

> Je moet elkaar een beetje leren kennen. Je moet ook met mensen om de tafel gaan zitten. De eerste keer dat ik uitvalcijfers moest laten zien van de ROC's vond ik niet leuk. Er moet ook vertrouwen zijn. Dan durf je ook te zeggen wat er niet goed is gegaan (...) de samenwerking met Ricardo Winter was een hele goede. We maakten afspraken maar wel gezamenlijk. We lieten niet alleen onze eigen uitvalcijfers zien, maar uitvalcijfers van beide ROC's. Voor die tijd was dat ondenkbaar. Je zag mensen die toch dezelfde insteek hadden en hetzelfde doel wilden bereiken. (...) Ja, er was voldoende vertrouwen en dat maakt je ook sterker. (...) Er was sprake van inspiratie. Als je ziet hoe andere mensen proberen dingen voor elkaar te krijgen. Dat inspireert mij ontzettend. Het zou gek zijn als ik niks zou doen. Je probeert je inspanning en successen ook zichtbaar te maken. De openheid en humor is voor mij ook belangrijk geweest. Als iets niet lukt, kun je het kraken, maar je kunt het ook met een lach brengen. Dat draagt bij aan een sfeer van vertrouwen. (...) Meer

> openheid heeft me gewoon aangetrokken. Zeker om zoiets moet je geen doekjes winden. Daar ben ik te duur voor. Het gaat om jongeren. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

Op verschillende wijzen is naar de mening van betrokkenen getracht de verschillende partners dichter bij elkaar te brengen. Zo heeft het stimuleren van het verkrijgen van een gedeelde probleemstelling, zoals eerder beschreven, een belangrijke rol gespeeld. Maar ook vooral de betrokkenen aan het woord laten over de obstakels die zij op hun weg vonden in het zoeken naar oplossingsstrategieën leidde ertoe dat men zich beter in de situatie van anderen kon verplaatsen. Als men dan zag dat er bij de andere organisaties ook problemen bestonden, was er meer bereidheid zelf ook openheid van zaken te geven.

In deze casus was vertrouwen heel belangrijk om tot resultaten te komen. De situatie voor de ambtswoninggesprekken was er één waar niemand echt overzicht had van wat er allemaal gebeurde. Dit zorgde voor irritaties en onbegrip onder de verschillende partijen. De startsituatie was niet bepaald ideaal. In het begin was het aftasten en voordat iedereen zijn eigen problemen op tafel legde moest er dus vertrouwen gecreeerd worden. Uit de interviews blijkt dat om echt tot de kern van het probleem te komen, openheid heel belangrijk was. Een van de lastigste dilemma's in deze gesprekken was hoe je instanties die vaak ook nog eens concurrenten van elkaar zijn eerlijk en open over hun problemen kunt laten praten. Er bestaat angst dat de concurrent de vuile was op straat gooit en naar *Het Parool* of AT5 stapt. In deze casus heeft het even geduurd voor dit vertrouwen er was. Uit de meeste interviews blijkt dat het keerpunt ongeveer bij het derde ambtswoninggesprek ligt, waarbij de ROC's mensen gingen zetten op het duidelijk krijgen van de uitvalcijfers. Dit moment is door veel mensen aangegeven als belangrijk in het vertrouwen onder de deelnemers. Een tweede belangrijke moment was het moment in het vierde ambtswoninggesprek waarop Ricardo Winter de hoge uitvalcijfers ook daadwerkelijk durfde te presenteren.

De "human factor" wordt ook meerdere malen genoemd als succesfactor.

> Dan is nog een andere succesfactor misschien nog wel de allerbelangrijkste, dit soort problemen kun je oplossen in een stad als Amsterdam, of in andere steden op het moment dat van de verschillende partijen die je daarbij nodig hebt, zeg maar de kernpartners, de mensen die daar ook om tafel zitten om daadwerkelijk het probleem op te lossen en als dat zo is, dan kom je al een heel eind, dan gaat het dus om mensen die niet bang zijn om onorthodox te denken, creatief zijn en niet politiek gestuurd, maar werkelijk een maatschappelijk probleem willen helpen op-

> lossen, dat is precies wat hier gebeurd is. (Hans Kruijssen, projectleider Transferium en Onderwijsschakel loket)

> Verder ligt het aan de mensen. Mensen die het kennelijk makkelijk met elkaar maken. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

In de interviews is vaak genoemd dat een welwillende groep mensen die gemotiveerd zijn aan het probleem te werken een belangrijke voorwaarde was voor succes.

Uit de interviews blijkt ook dat er veel waarde werd gehecht aan goede communicatiestromen.

Ten eerste betreft dat communicatie tussen de verschillende partijen die veelal werken vanuit hun eigen visie. Maar van net zo groot belang was de verticale communicatie. Gemaakte afspraken dienen in de praktijk uitgewerkt te worden en binnen de gesprekken was een van de centrale doelstellingen dat men problemen vanuit de praktijk zou bespreken, dus dat er directe communicatie met het veld was.[88] Per onderwerp werd gewerkt met een expertgroep die korte lijnen onderhield met de uitvoerende niveaus in de verschillende organisaties.

Afspraken maken, afspraken naleven en resultaten laten zien worden ook regelmatig door respondenten genoemd.

> Als je een afspraak maakte op het ambtswoninggesprek, zorgde je wel dat dat in orde was. Anders zei er wel iemand wat. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

> Ja, en dat laatste (druk, EG) wordt nog wel eens vergeten, controle op de uitvoering van afspraken, absoluut, sturing. (Hans Kruijssen, projectleider Transferium en Onderwijsschakel loket)

> Daar werden gewoon een-op-een-afspraken gemaakt. En dan werd na een half jaar ook gekeken wat er van de afspraken terecht was gekomen. Dan werd je ook echt gedwongen te rapporteren aan de hele club, van wat hebben we ervan gemaakt? Dat vind ik krachtvaardig en slagvaardig beleid maken. (Frits Otto, Coördinator Samenwerkingsverband scholen voor voortgezet onderwijs)

> Door de steeds terugkerende ambtswoninggesprekken is het onderwerp in ieder geval op de agenda gebleven. (...) Zoek naar de rugnummers en de casuïstiek en dan kun je zaken doen. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus)

> De ambtswoninggesprekken waren voor mij heel erg nuttig. Daar was de keten aanwezig en daar werden ze aangesproken

> en daar conformeerden ze zich aan. Doordat er weer een ambtswoninggesprek achteraankwam, kwam je toch de volgende keer. Je kan wel afspraken maken, maar als niemand er achteraan gaat. Op het volgende ambtswoninggesprek werd gekeken of die vooruitgang erin zat die je had beloofd. Ik weet, een maand voor een ambtswoninggesprek werd iedereen altijd nerveus. Dan gingen we bellen en dan zeiden we luister eens je zou nog iets opleveren. (Henk Krauwel, hoofd Bureau Leerplicht Plus)

> Je moet ontzettend opletten dat mensen doen wat ze hebben afgesproken, tien tegen één dat het niet gebeurt. (...) dat is de kracht van het werken met namen en rugnummers. Wie moet nu eigenlijk wat doen? Wat zijn de gemaakte afspraken? Als er iets is wat echt in de genen moet komen is het dat wel. (Marjon de Groot, projectleider vroegtijdig schoolverlaten)

Uit de interviews blijkt dat vrijwel alle betrokkenen het maken van afspraken als één van de belangrijkste succesvoorwaarden van de gesprekken zien. In het begin was er nog de angst dat, zoals zo vaak, het alleen bij praten zou blijven. Er werd al snel duidelijk gemaakt dat hier wel afspraken gemaakt zouden worden en dat er een grote druk op zat om deze afspraken ook na te leven. De druk om afspraken na te leven en binnen een bepaalde periode een resultaat te presenteren heeft er volgens vele respondenten voor gezorgd dat de ambtswoninggesprekken een onderscheidende bijdrage hebben geleverd aan de uiteindelijke resultaten. Het behalen van resultaten en dit aan iedereen laten zien gaf alle betrokkenen het gevoel dat er niet voor niets tijd werd besteed aan deze gesprekken en dat er motivatie bleef om door te gaan. Dit was alleen mogelijk door strak op de afspraken te zitten en constant mensen er aan te herinneren dat de afspraken uitgevoerd moesten worden. Zo werden ook de "geen half werk" en 100% acties in het leven geroepen. Dit zijn afspraken waar iedereen zich aan verbindt en extra werk levert om deze afspraken succesvol uit te voeren. De druk om deze afspraken na te leven werd gecreëerd door er strak op te zitten door de voortrekker en de wil om niet af te gaan ten opzichte van de andere deelnemers van de gesprekken. De meningen over het minder worden van deze druk na de afronding van de ambtswoninggesprekken zijn verdeeld. Sommige partijen ervaren het wel als fijn om weer meer een eigen koers te varen en andere zien graag weer wat meer druk terug om weer wat plooien in de aanpak recht te trekken.

In het verlengde van het belang van het maken van afspraken en die naleven wordt als een belangrijke succesfactor gezien het feit dat per taak duidelijk werd benoemd wie waarvoor verantwoordelijk was.

Flexibel omgaan met regelgeving is volgens sommigen ook een succesfactor.

> Belangrijkste maatschappelijke problemen zijn alleen op te lossen door creatieve en niet zo bange mensen om de tafel te zetten en het probleem op te laten lossen en niet te kijken naar de regels. (...) De belangrijkste succesfactor is dat we rond het concept van hoe we het ontwikkeld hebben, ons niet hebben laten leiden door de regelgeving, maar ons hebben laten leiden door wat wij dachten dat nodig was en vervolgens hoe het zich verhield tot de regelgeving. (Hans Kruijssen, projectleider Transferium en Onderwijs Schakel Loket)

> Je moet een beetje brutaal tegen de regels in durven werken. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

Veel partijen ervoeren de wirwar aan regels en bureaucratie als een van de oorzaken van het probleem van voortijdig schoolverlaten. Zo waren er veel problemen met verlooptermijnen, verplichte indicaties van verschillende kanten en, heel belangrijk, geldstromen. Belangrijk was hier ook de teldatum, de datum waarop de hoeveelheid geld voor een school werd besloten op basis van het aantal leerlingen dat op dat moment stond ingeschreven. Dit maakte tussentijds overstappen tussen opleidingen zeer lastig en leerlingen die van school gestuurd werden vielen tussen wal en schip. Tijdens de gesprekken en in de projecten daaromheen is echter de tendens ontstaan om niet te kijken naar wat mag en moet, maar naar wat werkt. Ook al is dit tegen de wet. Een voorbeeld hiervan is het succesvolle Transferiumproject, waar jongeren worden opgevangen die nergens anders terecht kunnen. De procedure die bij dit project werd gevolgd was strikt genomen tegen de wet, maar het werkte wel. Deze flexibele houding ten opzichte van regelgeving komt in de interviews duidelijk naar voren als een van de factoren die bij kunnen dragen aan projecten die werken. Om dit te doen was wel lef en creativiteit nodig bij de uitvoerende mensen en die kregen, om dat te bereiken, dekking van de bestuurders.

Het belang van de experimentele proeftuin wordt door vele respondenten onderschreven.

> Er waren vier stadsdelen, Bos&Lommer, Geuzenveld, Slotervaart en Osdorp, en die deden natuurlijk allemaal al verschillende dingen. Toen heeft Marion de Groot, dat was heel slim, bedacht dat je eigenlijk ieder stadsdeel een speerpunt zou moeten geven. En dat is ook gebeurd. Osdorp had vooral de zorgbreedtecommissies, Slotervaart had gezinsaanpak, Geuzenveld had het Transfe-

> rium en Bos & Lommer had de overgang primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. (Marijke Linthorst, projectleider proeftuin Nieuw-West)

De proeftuinprojecten hadden in deze casus volgens veel respondenten een grote waarde. In deze projecten werd op uitvoerend niveau op kleine schaal eerst uitgetest wat succesvol is en wat niet met rugdekking vanuit de centrale stad. Het idee was om de succesvolle aspecten dan ook stedelijk verder uit te zetten. De ideeën die uit deze proeftuinen zijn gekomen zouden dan geaccordeerd worden door de bestuurders in de ambtswoninggesprekken, die het dan stedelijk uit zouden kunnen zetten. Zo was het de bedoeling dat niet de bestuurders zelf met nieuwe plannen zouden komen, maar dat de plannen vanaf de uitvoering zouden komen. Dit is gedeeltelijk gedaan, maar niet in zijn geheel gelukt. Niet alle goede ideeën zijn stedelijk uitgezet. Hierdoor heeft de proeftuin niet geheel optimaal kunnen werken. De projecten hebben wel veel bijgedragen aan het krijgen van overzicht in de problematiek. Door de nieuwe aanpak gelijk uit te voeren werd duidelijk waar de knelpunten zich bevonden.

Geld als hefboom speelde ook een belangrijke rol.

> Nou, het geld (voor plaatsing ex gedetineerden in REC4-school, EG) kwam van de gemeente, overigens maar voor een jaar, want vervolgens bleek het financieel gewoon binnen het reguliere systeem op te lossen. Maar daar was dat jaar voor nodig dat de gemeente het voor haar rekening nam om dat ook duidelijk te maken. (Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten)

Het verslappen van de verbijzonderde aandacht door een traditionelere vervolgaanpak wordt door meerdere respondenten als een faalfactor genoemd.

> Er is wel iets anders voor in de plaats gekomen, maar iets veel ingewikkelders vind ik. Dat is Jong Amsterdam (...) een heel programma dat beoogt heel de wereld te organiseren. Alle welzijn, alle stadsdelen, het onderwijs breed. Er zitten allerlei verschillende stuurgroepen en regiegroepen. In elke stuurgroep zit een wethouder en de beslissers zeg maar (...) Het is een wolk van heel veel waarbij ik af en toe een beetje de weg kwijtraak. (Frits Otto, coördinator Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam)

> De ambtswoninggesprekken hebben al heel lang niet meer plaatsgevonden. Dat is wel nodig. (...) Het is goed om alle part-

> ners die hierbij betroken zijn bij elkaar te hebben. Je bespreekt wat je hebt gedaan en wat wel en niet gelukt is, en dat scherpt je wel. Er zijn nu wel overleggen, maar deze zijn toch weer versnipperd over de verschillende onderdelen en ook onder regie van het project Jong Amsterdam. Dat zijn redelijk politiek getinte stuurgroepen. Weinig mensen uit de praktijk. De balans is een beetje zoek. (...) De stuurgroepen en de gesprekken hebben op dit moment een politiek karakter. Het ging erom hoe verschillende partners werken aan het geheel. (...) Je krijgt ook andere input en andere gesprekken. Het bestuurlijke aspect is van belang en het inhoudelijke aspect dreigt te verdwijnen. Ik mis de sprankeling. Bij de ambtswoninggesprekken ging je goed voorbereid, had je de spullen gelezen. Binnen je eigen organisatie had je de dingen uitgezet. Je krijgt er energie van. Van dit soort bijeenkomsten krijg je minder energie. Besturing vanuit de stad en alle belangen die er zijn begrijp ik precies. Maar weet niet of ik de juiste input krijg als ik uit die stuurgroepen kom. Erik Gerritsen kon dat heel goed. Hij wist je met zachte doch dwingende hand de realiteit te laten zien. Wat jouw verantwoordelijkheid was in het geheel. Je kreeg een totaalplaatje. Er zaten ook mensen van justitie, GGZ, iedereen die er bij betrokken was. Dat plaatje mis je nu. Je had ook meer begrip voor wat de ander deed. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

> Die aanpak wordt voortgezet in de regiegroep Jong Amsterdam en de verschillende stuurgroepen. Ik zie om de zes weken de voornaamste partners in die stuurgroep. Dat gaat wel goed op dit moment. Die voortzetting is er wel. Het kan echter ook weer gaan dichtslibben. Het papier is geduldig en er ontstaat weer zand. (Wiel Janssen, bestuursvoorzitter Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Sommige respondenten vinden het goed dat de lijn het overgenomen heeft.

> Losgelaten zou ik niet willen zeggen. Er is nu een andere chemie. Want wat naast de ambtswoninggesprekken liep was de hele constructie van Jong Amsterdam. Hoe dat opgetuigd moest worden. Intussen is dat opgetuigd. Er zijn een x aantal stuurgroepen. Waar ook een stuurgroep verzuim en uitval is waar ook de scholen in zitten. Dat is voor ons het bestuurlijk gremium en daar zijn harde afspraken mee gemaakt, waarbij Bureau Leerplicht er is om ervoor te zorgen dat die doelen gehaald worden. Er is dus wel iets voor in de plaats gekomen. Ik denk dat het

> ook niet nodig is om voortdurend met Bureau Jeugdzorg etc. tegelijkertijd om de tafel te zitten. Wij zitten bestuurlijk met de besturen van de scholen om tafel. Dan hebben we het over de stadsdelen, de centrale stad, DMO, DWI. Dat is de stuurgroep. Daar vallen Bureau Leerplicht en het jongerenloket onder. De hele samenhang met mbo en vo. De andere ketenpartners ontmoeten we wel in andere stuurgroepen die er ook wel zijn. Daar hebben we wel contact mee, maar niet op bestuurlijk niveau. Er is dus daar wel wat voor in de plaats gekomen. Ik denk dat het wel werkt. Ik zie dat we de inspanning die in de ambtswoning lag ook kunnen voortzetten. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus)

In leerinterventie geven sommige betrokkenen eveneens toe het ook wel even "lekker" te vinden dat ze niet meer permanent achter de vodden worden gezeten.

Opvattingen over succes

Uit de interviews komt naar voren dat de betrokkenen van mening zijn dat met de aanpak van het voortijdig schoolverlaten zoals in deze casus geschetst een aantal belangrijke resultaten zijn geboekt zoals eerder al beschreven onder het kopje "objectieve resultaten". Alle deelnemers aan de leerinterventie op 19 december 2008 kijken positief terug op de ambtswoninggesprekken. De samenwerking tussen de verschillende actoren is verbeterd. Zo hebben zij elkaar beter leren kennen waardoor ook de onderlinge communicatie is verbeterd. Ook de veilige omgeving waarin met elkaar werd gesproken wordt geroemd door de betrokkenen. Hierdoor vonden de gesprekken in een open setting plaats en werd er niet in verwijtende zin met elkaar gesproken. Daarnaast werd het feit zeer gewaardeerd dat er heldere afspraken werden gemaakt en er controle plaatsvond op naleving van deze afspraken.

Hierbij zijn door een aantal mensen wat kanttekeningen geplaatst. Zo is er het idee dat er vaak besluiten al vastlagen en dat er in de gesprekken weinig nieuws kwam. Ook werd gezegd dat er te weinig uit de proeftuinen over werd genomen en dat de bestuurders zelf beslissingen gingen maken, terwijl ze eigenlijk alleen de werkwijze die uit de proeftuinen komt hadden moeten accorderen. Ook was er het bezwaar dat de gesprekken nog te veel op de oppervlakte bleven en de echte problemen nog niet boven tafel kwamen. Hier zijn de meningen over verdeeld. Veel deelnemers menen ook dat er juist boven verwachting veel boven tafel is gekomen en er veel is bereikt. Projectleider Transferia Hans Kruijssen is van mening dat de Transferia al een succes waren voordat de ambtswoninggesprekken waren gestart en dat ze handig zijn geadopteerd als beste praktijk. Projectleider voortijdig

schoolverlaten Marjon de Groot is van mening dat dit wel zo is, maar dat impasses bij de implementatie wel zijn doorbroken tijdens en mede door de ambtswoninggesprekken.

Over het algemeen zijn de meeste deelnemers tevreden over de manier waarop de gesprekken en de aanpak waren opgezet en dat er in ieder geval winst is geboekt in de samenwerking en het overzicht van het probleem.

> Om te beginnen is er meer openheid over de problematiek. Je moet beginnen te onderzoeken wat de situatie is. Wat is je nulstand? Iets waar wij vroeger bij de ROC's niet veel over spraken. Er zijn twee ROC's in Amsterdam en we zijn toch enigszins concurrenten van elkaar. We hebben afgesproken elkaar niet te zullen beconcurreren op de risicovolle groepen. Daarnaast zijn er ook afspraken gemaakt over de zorgstructuur. Tevens hebben we afspraken gemaakt hoe we omgaan met de overgang tussen vmbo en mbo, zodat we tussentijds geen leerlingen kwijtraken. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over leerlingen die bij ons uitvallen. Dit was er voorheen niet en nu wel. Dit komt mede door de ambtswoninggesprekken. (...) Als ik het vergelijk met vroeger is er ontzettend veel verschil. Er zijn veel meer leerlingen op school. Op een gegeven moment was het zo druk dat men het in tijden niet zo druk had op school. (Ria Jochems, directeur ROC ASA)

> De grootste winst vind ik nog steeds de erkenning van het probleem door alle partijen. (...) De ambtswoning, de context en de kennis aan elkaar heeft wel degelijk mee geholpen om tot dat convenant (Aanval op de uitval, EG) te komen. Er was al een soort nulpunt van basis en infrastructuur waar dat op gepland kon worden. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus)

> Om de problemen aan te pakken zijn de ambtswoninggesprekken gestart. Zodoende konden er harde afspraken gemaakt worden met alle betrokken actoren. Belangrijkste resultaat is de vorming van één leerplichtbureau. Hierdoor is het afgelopen met de versnipperde bedrijfsvoering en vallen alle leerplichtambtenaren onder één bureau. Hierdoor zijn ze veel flexibeler inzetbaar dan in het verleden. Er waren bijvoorbeeld stadsdelen met één leerplichtambtenaar, als die ziek werd was er een probleem. (Lieke Thesingh, portefeuillehouder stadsdeel Oud-Zuid en voorzitter stuurgroep LRV)

> Er zijn allerlei projecten ontstaan, bijvoorbeeld de praktijk dat als een kind voortijdig van school gaat, dit nu echt naar justitie

gaat en men ook echt in actie komt. Door de hele stad is er kennismaking met leerplichtambtenaren om de afstand te verkleinen en daarnaast zijn er ook nieuwe initiatieven zoals Transferium. Dat zijn toch concrete resultaten. (Wiel Janssen, bestuursvoorzitter Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

De ambtswoninggesprekken vond ik heel nuttig, omdat zij de zaken in een stroomversnelling hebben gebracht, maar er zat ook commitment aan, doordat Aboutaleb de boel op scherp zette. De gesprekken waren transparant op de uitvoerders gericht. Dat was prettig. We wisten van de gesprekken, er vond veel feedback plaats. Ze hebben veel goeds gedaan. Alle expertise werd erbij gehaald. (...) Toen duidelijk werd dat de gemeentelijke politiek zich ermee wilde gaan bemoeien kreeg ik het gevoel dat er wat gebeurde en dat we ook wat mochten zeggen zonder dat het zomaar bleef hangen. Er werd serieus over gepraat. (Bart Hartongh, beleidsadviseur onderwijs en jeugd en leerplichtambtenaar)

Jongens, luister nou, we hebben dit twee jaar proefgedraaid. Dit loopt, dit heeft effect en nu gaan we weer terugkrabbelen. Dat vind ik echt onbegrijpelijk. (Marijke Linthorst, projectleider proeftuin Nieuw-West)

Daarnaast zijn er ook die proefpolders geweest in Amsterdam-West. Ik moet je eerlijk zeggen dat ik het resultaat van die proefprojecten nooit hoog heb gezien. Er is wel wat geëxperimenteerd en dat zou ook stadsbreed moeten worden doorgevoerd. Dat is misschien wel deels gebeurd, maar ik zie dat als het minst zichtbaar. (Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus)

6.3.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is er sprake van een succesvolle aanpak?
Op basis van de objectieve resultaten en de grotendeels positieve opvattingen van de geïnterviewden over de resultaten die zijn geboekt, kan worden geconcludeerd dat er inderdaad de nodige successen zijn geboekt in het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. De belangrijkste kanttekening daarbij is dat het probleem nog lang niet volledig is opgelost. Vele verbeteringen moeten nog worden gerealiseerd en het voortijdig schoolverlaten is nog niet teruggedrongen tot een acceptabel niveau. Of er sprake is van een duurzaam succes zal de toekomst moe-

ten uitwijzen, inclusief de vraag of de verandering in aanpak na het stoppen met de ambtswoningcyclus een logische vervolgstap was, dan wel een stap terug.

Is sprake van effectieve toepassing van de principes van slimmer werken?
In deze casus zijn met name de principes van slimmer werken "4 × R" en "netwerkmanagement (waaronder ketenregie)" toegepast. Ten aanzien van deze casus zijn daarom vooral de volgende eerder geformuleerde onderzoeksvragen van toepassing:
– Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk tot prestatieverbetering? Hoe zorg je voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering daarbij?
– Leidt toepassing van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie") in de praktijk tot prestatieverbetering?

"4 × R"
In deze casus is het "4 × R-principe" in een wat minder strakke kwantitatieve variant toegepast dan zoals beschreven in de praktijktheorie. Er was wel sprake van Richting geven op hoofdlijnen en Ruimte laten voor de uitvoerende organisaties en professionals op de werkvloer, maar er is geen Rekenschap afgelegd op basis van kwantitatieve Resultaten. Betekenisvolle prestatiemeting en professionalisme speelden in deze casus geen rol. Tijdens de ambtswoninggesprekken werd er richting gegeven en werden prioriteiten gesteld voor het terugdringen van het aantal schoolverlaters. Hoe de organisaties dit vervolgens uitvoerde werd niet gedetailleerd vastgelegd, dat was aan de organisaties zelf. Dit betekent niet dat er helemaal geen sprake was van verantwoording afleggen. Partijen werden wel degelijk individueel en collectief aangesproken op het nakomen van gemaakte afspraken en het boeken van kwalitatieve voortgang ten aanzien van allerlei verbeteracties. Deze variant op het "4 × R-principe" waarin Rekenschap afleggen wordt ingevuld door hard te sturen op nakomen van afspraken kwamen we ook al tegen bij de casus crisisopvang.

Geconcludeerd kan worden dat deze alternatieve variant van het "4 × R-principe" een positieve bijdrage heeft geleverd aan het succes van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Aangezien zich in de casus geen perverse effecten hebben voorgedaan, kan tevens worden geconcludeerd dat deze niet kwantitatieve variant van het "4 × R-principe" mogelijk een bijdrage heeft geleverd aan het voorkomen van perverse effecten, zonder dat dit ten koste is gegaan van de resultaatgerichtheid van de aanpak. Uit de meest recente cijfers blijkt immers dat er goede resultaten zijn geboekt met het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of het volledig ontbreken van heldere kwantitatieve doelstellingen geen ri-

sico inhoudt voor de duurzaamheid van de aanpak en het vasthouden van voldoende urgentiegevoel. Feit blijft dat in deze casus resultaatgericht is gewerkt zonder harde kwantitatieve targets. Met uitzondering van het algemene streven om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen.

Mijn antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt dan ook dat in deze casus toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk heeft geleid tot prestatieverbetering en dat de kwalitatievere invulling van rekenschap afleggen waarschijnlijk een bijdrage heeft geleverd aan het voorkomen van persverse effecten die veelal gepaard gaan met kwantitatief prestatiemanagement.

"Netwerkmanagement/ketenregie"

Geconstateerd kan worden dat het overkoepelende besturingsprincipe dat met de ambtswoninggesprekken is gehanteerd vooral kenmerken van "netwerkmanagement" in zich droeg. De ketenprocessen zijn weliswaar gestroomlijnd, maar daarnaast was ook veel sprake van "gelijk op samenwerken". Deze netwerkaanpak heeft in deze casus duidelijk bijgedragen aan een succesvolle aanpak. In deze casus is "ketenregie" op hoofdlijnen toegepast zoals dit principe van slimmer werken in de praktijktheorie is beschreven zonder de combinatie met "herontwerp van werkprocessen". Geconcludeerd kan worden dat dit principe van slimmer werken een positieve bijdrage heeft geleverd aan het succes van de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Jarenlang was er sprake van een versnipperde manier van werken. De nieuwe aanpak die gebaseerd was op het principe van "ketenregie" leidde tot een aanzienlijke verbetering in de samenwerking tussen een groot aantal betrokken partijen. De verkokering werd doorbroken doordat naar het hele maatschappelijke probleem gekeken werd in plaats van naar afzonderlijke deelproblemen. Overbodige bureaucratie is opgeruimd.

Mijn antwoord op de tweede onderzoeksvraag luidt daarom dat in deze casus toepassing van "netwerkmanagement" en "ketenregie" in de praktijk heeft geleid tot prestatieverbetering.

"Onderlinge samenhang"

Een andere conclusie is dat het waarschijnlijk is dat de combinatie van de drie in deze casus toegepaste principes van slimmer werken een bijdrage heeft geleverd aan de effectiviteit ervan.

"Andere principes van slimmer werken?"

In de casus zijn geen andere principes van slimmer werken aangetroffen, behoudens toepassing van ICT ter ondersteuning van geautomatiseerde informatie-uitwisseling. De invoering van het systeem Erisa en de geautomatiseerde informatie-uitwisseling met de Informatie Beheer-

groep is niet diepgaand onderzocht, maar lijkt wel een belangrijke rol te hebben gespeeld in het faciliteren van de samenwerking. Het lijkt waarschijnlijk dat verdergaande gestandaardiseerde gegevensuitwisseling nog een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verder terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en dat het principe van "herontwerp van werkprocessen" behulpzaam zou kunnen zijn bij het verder in detail uitlijnen van de tot stand gebrachte ketenregie. Het principe "burger aan het roer" komt heel kort in beeld als het gaat om de inzet van mentoren voor risicojongeren, maar er is in dit casusonderzoek geen studie verricht naar de effectiviteit van dit project. Concurrentie tussen de scholen vormde eerder een belemmering voor het oplossen van het probleem dan onderdeel van de oplossing. Juist de aanpak van voortijdig schoolverlaten om niet als concurrenten met elkaar om te gaan vormde een belangrijk element van de oplossing. Het is tot slot niet goed in te zien hoe een meer hiërarchische aanpak beter had kunnen werken, gegeven het feit dat de gemeente geen hiërarchische bevoegdheden had richting onderwijs en andere ketenpartners.

Is er sprake van effectieve toepassing van verleiding met doorzettingsmacht?
In deze casus is sprake van toepassing van een groot aantal succesfactoren. Alle in hoofdstuk 5 geformuleerde onderzoeksvragen zijn hier van toepassing. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

- Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?
- Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

Om antwoorden te geven op deze onderzoeksvragen wordt achtereenvolgens ingegaan op de in de casus wel of niet aangetroffen veranderstrategieën en succesvoorwaarden en op de opvattingen van de geïnterviewde sleutelpersonen daarover. Op basis hiervan worden vervolgens conclusies getrokken met betrekking tot de onderzoeksvragen. De laatste onderzoeksvraag beantwoord ik in de volgende paragraaf.

"Veranderstrategieën"

De toegepaste veranderstrategie die in deze casus het meest in het oog springt is de leerstrategie. De ambtswoninggesprekken werden goed voorbereid in bilaterale gesprekken en gevoed door expertgroepen hebben ze duidelijke kenmerken van een interactieve strategie, waarbij iedereen zijn inbreng geeft en door middel van discussie en interactie in alle lagen van de betrokken organisaties stap voor stap wordt toegewerkt naar een gemeenschappelijke probleemanalyse en een gezamenlijke aanpak. Deze leerstrategie is ook terug te vinden in de proeftuin. In de proeftuin werd de aanpak in de praktijk getest en gaven mensen van de werkvloer input en feedback over de werkwijze. Deze feedback werd via de ambtswoninggesprekken teruggekoppeld naar de bestuurders.

Meerdere elementen van een leerstrategie zijn duidelijk herkenbaar zoals, niet alles van tevoren uitdenken en werkende weg oplossingen zoeken, gewoon beginnen en al doende leren, werken met behulp van "pilots", werken met behulp van dialoog, ruimte voor het maken van fouten en stimuleren van zich kwetsbaar opstellen, regelmatige confrontatie met de werkelijkheid of maatregelen werken (acties geen half werk en 100%), inclusief werken (geen relevante spelers uitsluiten), het gebruikmaken van een onafhankelijke procesbegeleider en het doorbreken van inhoudelijke impasses door procesinterventies en het doorbreken van samenwerkingsimpasses door introductie van nieuwe inhoudelijke perspectieven (het maatschappelijke resultaat centraal stellen).

Uit de interviews en de leerinterventie blijkt niet dat betrokkenen zich erg bewust zijn geweest dat de wijze waarop zij samenwerkten gekarakteriseerd kan worden als een leersituatie. De ambtswoninggesprekken, expertgroepen en de proeftuin hadden niettemin veel kenmerken van een leeromgeving of "community of practice". Maar de meeste actoren geven aan dat de elementen die gezamenlijk als een leerstrategie zijn te kenmerken naar hun opvatting hebben bijgedragen aan het succes van de aanpak.

De strakke aanpak met intensieve voorbereiding en scherpe sturing op het nakomen van afspraken heeft ook trekken van een planmatige aanpak. Er lijkt sprake van een bijzondere combinatie van de leerstrategie met een planmatige strategie.

De complexiteitsstrategie is herkenbaar aanwezig als het gaat om het benutten van positieve energie (stadsdelen die graag mee wilden doen) en lokale uitvoeringskennis (veel gebruikmaken van eigen professionals en werken met proeftuinen). De complexiteitsstrategie wordt eveneens niet als zodanig herkend door de betrokkenen, maar is dus wel aanwezig.

Een andere veranderstrategie die meer op de achtergrond een rol speelt is de machtsstrategie. Deze strategie is, als er naar het geheel gekeken wordt, slechts gedoseerd toegepast. Als er naar een aantal concrete situaties wordt gekeken kan worden gezien dat deze strategie een aantal keer wordt toegepast als het gaat om het inzetten van het gezag van de wethouder, de druk die wordt georganiseerd om resultaten te boeken en het aanbieden van additionele financiering indien beter wordt samengewerkt. Zo kon bijvoorbeeld in de proeftuinen, als partners niet wilden samenwerken of afspraken niet nakwamen, als laatste dreigement de kaart Aboutaleb gespeeld worden. Die zou dan maatregelen kunnen nemen. Dit dreigement wordt onder andere gebruikt bij het Transferium-project als scholen niet willen meewerken. In deze case is het dus niet echt tot top-downmachtsuitoefening gekomen, maar er is wel mee geschermd zij het zeer incidenteel.

De motivatiestrategie is op het macroniveau waarop de casus is bestudeerd niet aangetroffen. Opvallend is ook dat de expertstrategie niet is ingezet. Er werd alleen gebruikgemaakt van eigen ervaringsdeskundigen. Ook van onderhandelen lijkt nauwelijks sprake.

Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een menging van veranderstrategieën, te weten de interactieve leer/complexiteitsstrategie (met fors planmatige elementen) en in mindere mate de machtsstrategie. Beide strategieën worden door de respondenten van belang geacht. Er is in het casusonderzoek geen indicatie aangetroffen dat het gelijktijdige gebruik van verschillende veranderingsstrategieën contraproductief is geweest.

"Succesfactoren"

In deze casus zijn meerdere succesfactoren aangetroffen. De "sense of urgency" was duidelijk aanwezig in deze casus. Er verschenen berichten in de media over drop-outs die rondzwierven in Amsterdam-Noord. Er was geen goed beeld over de omvang van de problematiek. Er was een breed gedeeld gevoel dat er iets moest gebeuren. Bestuurlijk commitment was aanwezig. De wethouder zette het proces van de ambtswoninggesprekken in gang en al vrij snel kreeg de nieuwe aanpak de steun van alle betrokken bestuurders. Ook communicatie was een belangrijke succesfactor. Steeds beter werd alle relevante informatie in de keten met elkaar gedeeld via bijeenkomsten, digitale nieuwsbrieven en een extranetsite. Tevens ontstond er geleidelijk aan een sfeer van vertrouwen en kon er in alle openheid gesproken worden met elkaar. Door de ambtswoninggesprekken werd er een vertrouwde omgeving gecreeerd. Deze vertrouwde omgeving werd pas gaandeweg gecreëerd en werd gevoed door het feit dat er snel (kleine) resultaten werden geboekt en gevierd. Er werd klein begonnen, de proeftuin, om het later verder uit te rollen. Door deze vertrouwde omgeving ging men ook inzien dat

men het terugdringen van deze problematiek niet alleen kon en afhankelijk van elkaar was voor het welslagen van dit project. De werkende weg aanpak als ontwikkelingsstrategie is heel duidelijk van toepassing. Er zijn telkens afspraken gemaakt, daar werd even later op teruggekomen om te kijken in hoeverre deze waren doorgevoerd. Zo is er stap voor stap voortgang geboekt.

De gemeenschappelijke visie over hoe de problemen aan te pakken is langzaam gegroeid. Door telkens per keer heldere afspraken en doelen voor de volgende keer te formuleren ontstond er gaandeweg een gemeenschappelijke visie. Dit mondde uit in het convenant *Aanval op de uitval* waarin afspraken voor de toekomst werden vastgelegd. Gezien de uitgebreide lijst met deelnemers aan de ambtswoninggesprekken is de deelname inclusief geweest. En indien nodig werd de keten (tijdelijk) uitgebreid als er specifieke kennis noodzakelijk was. Daarbij zijn er geen signalen geuit door de geïnterviewde actoren dat de keten te groot was of dat er nog actoren ontbraken.

Geredeneerd vanuit de praktijkvisie van verleiding met doorzettingsmacht is een groot aantal interventies in de casus herkenbaar en ook door betrokken actoren als succesvol ervaren. Het gaat bijvoorbeeld over de volgende interventies:

- voorbeeldgedrag en commitment van de top;
- ruimte voor het maken van fouten;
- urgentiegevoel creëren en onderhouden;
- visie ontwikkelen vanuit de visie die al (impliciet) aanwezig is in de organisaties en van abstract naar steeds concreter werkende weg;
- top-down beginnen, maar gaandeweg steeds meer ruimte scheppen voor bottom-up;
- breed eigenaarschap;
- werken vanuit procesbenadering waarin resultaat dwars door kokers heen centraal staat;
- goede communicatie;
- leidende coalitie vormen;
- verleiden met geld;
- politiek eigenaarschap realiseren;
- werken vanuit de inhoud, het oplossen van het probleem centraal stellen;
- beginnen met pilots en daarna opschalen;
- frontlijnsturing;
- situaties creëren waarbij niet langer over elkaar maar met elkaar wordt gesproken;
- dat niemand de baas is wordt als gegeven gezien;
- werken met een ketenregisseur die partijen om de tafel brengt en houdt totdat een oplossing gevonden is;
- wederzijdse afhankelijkheden duidelijk maken;

– alle betrokkenen blijven verantwoordelijk voor het eigen domein;
– consequent en heel precies en hoogfrequent voortgang bewaken in een gremium waarin gezamenlijk knopen worden doorgehakt;
– realistisch en openhartig bespreken van knelpunten zonder direct naar de schuldvraag te zoeken;
– zo snel mogelijk concreet zicht krijgen op de problematiek;
– via dialoog tot een gemeenschappelijke probleemanalyse en begrip voor elkaars standpunten komen;
– kwetsbaar opstellen belonen;
– op meerdere niveaus tegelijkertijd werken (bestuurlijk, uitvoering) met goede onderlinge communicatie tussen die niveaus;
– werkafspraken nauwgezet vastleggen, zodat duidelijk is wie wat moet doen;
– gebruikmaken van doorzettingsmacht;
– geen metaplan van aanpak.

Geredeneerd vanuit de uit de theorie verzamelde succesfactoren is sprake van een vergelijkbaar beeld. Veel succesfactoren worden in de casus aangetroffen en door respondenten ook herkend als bijdragend aan het succes van de aanpak van voortijdig schoolverlaten. In het kort gaat het om de volgende succesfactoren:
– duidelijke veranderingsnoodzaak;
– heldere visie, koers, plannen en doelen;
– commitment van het topmanagement;
– draagvlak, participatie en leren;
– communicatie;
– doordachte veranderaanpak;
– hoogfrequente bijeenkomsten om de voortgang te bewaken.

Als ik deze spiegeling van de casus aan de aangetroffen en daadwerkelijk door respondenten als belangrijk ervaren interventies en succesvoorwaarden op me in laat werken, dan valt een aantal zaken op. Ten eerste blijkt dat het bij aanvang van dit veranderproject niet nodig was om alle interventies direct in te zetten en aan alle succesvoorwaarden te voldoen om succes te halen. Ten tweede blijkt het mogelijk complexe veranderingen te realiseren zonder dat eerst met nieuw personeel een nieuwe leidende coalitie is gesmeed. De complexe verandering is tot stand gebracht met zittende mensen. Ten derde blijkt dat sprake is van een massale inzet van succesfactoren en dat deze allemaal ook door de respondenten van belang worden geacht voor het bereiken van succes. Ten vierde valt op dat geen van de respondenten in het kader van verankering actie heeft ondernomen voor het op een of andere vorm voortzetten van de leerprocessen (en het slim omgaan met complexiteit) zoals die in het kader van de ambtswoninggesprekken hebben

plaatsgevonden. Het lijkt erop dat de leerinterventie die mede heeft plaatsgevonden met het oog op bewustwording van het belang van gemeenschappelijke actieleerprocessen het besef van het belang ervan nog onvoldoende heeft bevorderd.

Beantwoording van de onderzoeksvragen
Op basis van het voorgaande beantwoord ik de onderzoeksvragen als volgt:

> *Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?*

Mijn antwoord op deze vraag is op basis van de casus voortijdig schoolverlaten bevestigend. Het grootste deel van de in de voorlopige praktijktheorie geformuleerde succesfactoren heeft bijgedragen aan het succes van de aanpak. De verleidingsaanpak was dominant, maar het gedoseerd inzetten van vormen van doorzettingsmacht was eveneens belangrijk voor het realiseren van het succes. Er zijn in de casus geen andere succesvoorwaarden aangetroffen die hebben bijgedragen aan het succes van de casus of hadden kunnen bijdragen, behoudens het belang van een goede voorbereiding van de ambtswoninggesprekken. Deze succesvoorwaarde is vergelijkbaar met de succesvoorwaarde "informele stille diplomatie" die uit de casus crisisopvang naar voren kwam. Wel laat de casus explicieter het grote belang van de interactieve leerstrategie als onderdeel van de verleidingsaanpak zien. Een inzicht dat ook uit de confrontatie van de praktijkvisie met de veranderkundige theorieën nadrukkelijk naar voren is gekomen.

> *Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?*

De respondenten zijn het eens dat in deze casus het inzetten van doorzettingsmacht nodig was om de druk op de ketel te houden. De in deze casus ingezette vormen van doorzettingsmacht zijn over het algemeen vrij "vriendelijke" vormen. Het gaat om zaken als persoonlijk gezag, verlengde autoriteit, extra financiering en het beschikbaar zijn van een bestuurlijk platform voor voortgangsbewaking en escalatie. Hiervoor is al geconstateerd dat de inzet van doorzettingsmacht zeker niet de dominante veranderstrategie was. De inzet van doorzettingsmacht speelde in deze casus een rol bij het om de tafel krijgen en houden van

de betrokken partijen, het financieel vergemakkelijken van participatie, het katalyseren van leerprocessen en het houden van druk op de ketel om door te gaan met de samenwerking.

Doorzettingsmacht heeft kortom versnellend gewerkt met betrekking tot het realiseren van resultaten.

Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?

De vraag hoe om te gaan met het vraagstuk "macht versus psychologie" is in feite in het voorgaande al beantwoord. In deze casus was sprake van een succesvolle combinatie van verleiding met een gedoseerde inzet van (doorzettings)macht. In deze casus was ook sprake van een succesvolle combinatie van van bovenaf en van onderop werken, waarbij de start van de aanpak zwaar "top-down" was, maar al zeer vroeg in het project is overgestapt naar een vergaande vorm van "bottom-upontwikkeling". Wat betreft het vraagstuk "inhoud versus proces" was eveneens sprake van een en-en-benadering. Er werd gestart met een vrij abstracte inhoud (we willen het probleem van voortijdig schoolverlaten oplossen), gevolgd door een zware procesaanpak die veel ruimte heeft gelaten om de uiteindelijke inhoudelijk aanpak, die vervolgens wel is "gearresteerd" en verder richtinggevend is geworden, vanuit de uitvoering te laten ontwikkelen. In deze casus werd gestart met een vrij algemene richting met ruimte voor nadere invulling werkende weg. Van een echte acute crisis was geen sprake, maar de gemeentelijke bestuurders hebben wel hun eigen momentum gecreëerd door voortijdig schoolverlaten, mede naar aanleiding van negatieve publiciteit en kritische rapporten, hoog op de politieke agenda te zetten.

De gemeente heeft op onderdelen extra financiering beschikbaar gesteld, maar er was toch vooral sprake van een project dat de betrokkenen erbij moesten doen bovenop hun reguliere werkzaamheden. Tegelijkertijd heeft een kleine vrijgestelde verbeterunit een cruciale rol gespeeld. In deze casus is met succes gestart met het proberen op te lossen van een zeer complexe problematiek, waaruit blijkt dat het niet onmogelijk is om in complexe veranderingsprojecten te starten met moeilijke in plaats van makkelijke samenwerking. Tegelijkertijd is ook gestuurd op snelle eerste resultaten mede als motivatie om verder te gaan. Wat de casus ook laat zien is dat het wel degelijk mogelijk is om in – bij aanvang – relatief onveilige omstandigheden een effectieve leersituatie te creëren "backstage" en dat de inzet van (in dit geval vrij vriendelijke vormen van) macht als katalysator kan dienen voor het op gang brengen en houden van leerprocessen. Tegelijkertijd heeft het opbouwen van vertrouwen ook duidelijk geleid tot een veiliger omgeving.

Openheid en vertrouwen waren geen zaken die vooraf aanwezig waren, maar gaandeweg ontstonden en vervolgens weer positief bijdroegen aan een succesvol vervolg.

Tot slot is in de in deze casus beschreven aanpak duidelijk uitgegaan van een positief mensbeeld. Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de aanpak van voortijdig schoolverlaten was dat sprake was van goede mensen in een slecht systeem. En dat de oplossing daarom was gelegen in het aanboren en ontketenen van de positieve energie en betrokkenheid van de mensen in dat disfunctionele systeem. Die aanpak is duidelijk succesvol geweest in de zin dat de dynamiek van de zichzelf waarmakende voorspelling ook inderdaad is opgetreden.

Het succes van de casus laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om dit soort complexe maatschappelijke problemen gedeeltelijk op te lossen. Dat er sprake is van een "maakbaarheid nieuwe stijl" als gebruik wordt gemaakt van complexere besturingsarrangementen en een mix van veranderkundige strategieën.

Het geheel overziende is mijn conclusie dat, als het gaat om de vraag hoe om te gaan met de verschillende veranderdilemma's, de "en-en-benadering" de meest aangewezen aanpak is. Hoe de afwegingen in het kader van die pogingen tot bewuste sturing in de vorm van een repertoirebenadering preciezer tot stand zijn gekomen leert de casus ons niet. Daarop ga ik in de volgende paragaaf kort nader in.

6.3.5 Persoonlijke reflectie

Ik sluit deze casusbeschrijving af met een aantal persoonlijke reflecties. Ten eerste geef ik antwoord op de laatste onderzoeksvraag.

> *Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?*

Terugkijkend naar mijn eigen handelen maak ik duidelijk gebruik van een repertoirebenadering, waarbij ik het opnieuw moeilijk vind om uit te leggen waarom ik in welke situatie op welk moment nu juist die interventie deed en geen andere. Ik kan alleen maar constateren dat ik de facto gebruik heb gemaakt van meerdere veranderstrategieën en succesfactoren. Bestudering van de veranderkundige theorieën in het kader van dit promotieonderzoek hebben mij de taal gegeven om een aantal van die keuzes achteraf beter te duiden, vooral als het gaat om de leerstrategie en de complexiteitsstrategie. Voor een deel is sprake geweest van een ontwikkeling van onbewust bekwaam handelen naar bewust bekwaam handelen. Maar ik vind het ook nu nog steeds moeilijk om concreet aan te geven waarom ik gedurende het proces gedaan heb

wat ik heb gedaan. De eerdere ervaringen opgedaan bij de casus crisisopvang hebben wel een rol gespeeld bij de vormgeving van de aanpak van voortijdig schoolverlaten, maar deze aanpak kent ook duidelijk nieuwe elementen (de intensieve voorbereiding vanuit de verbeterunit, het gebruikmaken van een proeftuin en meerdere expertgroepen) die samenhangen met de grotere complexiteit van de casus (zowel inhoudelijk als wat betreft het aantal betrokken actoren). Voor de rest was het een kwestie van gewoon beginnen en werkende weg improviseren en bricoleren.

Mijn antwoord op de onderzoeksvraag op basis van de casus voortijdig schoolverlaten is dan ook dat explicitering van impliciete kennis moeilijk blijkt te zijn, maar dat een keuze voor een repertoirebenadering, waarbij het zelf opdoen van steeds meer ervaringskennis centraal staat, een effectieve manier lijkt te zijn om ongetemde problemen aan te pakken.

Wat mij terugkijkend verder opvalt aan deze casus is dat onbewust bekwaam toepassen van de interactieve leerstrategie blijkbaar voldoende was voor succes op de korte termijn. Ik vermoed echter dat de overstap naar bewust bekwaam noodzakelijk is voor succes op de lange termijn, al blijkt dat het verbeterproces zich behoorlijk heeft doorgezet in de vervolgaanpak die meer gebaseerd is op lijnsturing. Positieve leerervaringen door een grote groep sleutelpersonen lijken niet voldoende om nieuwe automatismen in te doen slijten. Mede gezien de gebleken taaiheid van het proces met veel momenten van vallen en opstaan en risico voor terugval is mijn conclusie dat je dit soort leerprocessen veel langer moet volhouden om ze tot automatismen te ontwikkelen. Niets is blijkbaar moeilijker dan te "leren om te leren". De waan van de dag en de domeinbelangen en domeinfixaties (het slechte systeem) zijn sterke krachten die een sterke, langdurig volgehouden collectieve krachtsinspanning vergen om aan te kunnen ontsnappen. Of de gekozen meer traditionele vervolgaanpak in dit kader voldoende is voor duurzaam succes is voor mij nog de vraag, ondanks de voortgezette verbeterresultaten die recentelijk zijn geboekt. We raken hier het vraagstuk van de verankering van verbeteringsprojecten. De vraag kan worden gesteld of niet te vroeg is gestopt met de aanpak zoals in deze casus is geschetst. Of dat in ieder geval in de vervolgaanpak meer aandacht zou moeten worden besteed aan voortzetting – eventueel op een andere manier – van de leerstrategie juist nu het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is aanbeland in de fase van stadsbrede uitrol en implementatie dieper de participerende organisaties in.

Ook in deze casus is door sommige respondenten gewezen op het belang van de "menselijke factor" als succesfactor. Genoemd worden bijvoorbeeld het belang van lef en creativiteit van sleutelpersonen. Evenals met betrekking tot de casus Crisisopvang is mijn constatering

dat door de gekozen aanpak gaandeweg steeds meer actoren dit gedrag zijn gaan vertonen waar zij dat eerder niet vertoonden. Lef en creativiteit zijn dus blijkbaar latent aanwezige eigenschappen die kunnen worden "wakker gekust" door een goede veranderkundige aanpak. En dat is maar goed ook, want succesvol zijn in het aanpakken van ongetemde problemen kan alleen als uiteindelijk vele spelers samen optrekken.

Bijlage: overzicht betrokken actoren en geïnterviewde sleutelfiguren

De bij de ambtswoninggesprekken betrokken actoren waren vertegenwoordigers van (koepels van) basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, ROC's, jeugdzorginstellingen, stadsdelen en de centrale stad van de gemeente Amsterdam.

De volgende sleutelfiguren zijn geïnterviewd en betrokken geweest bij de leerinterventie:

Erik Gerritsen, Gemeentesecretaris Amsterdam
Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten
Bart Hartong van Ark, beleidsadviseur onderwijs en jeugd / leerplichtambtenaar
Wiel Janssen, bestuurder Bureau Jeugdzorg Amsterdam
Ria Jochems, directeur ROC ASA
Henk Krauwel, hoofd Bureau Leerplicht Plus
Hans Kruijssen, projectleider Transferium en OSL
Marijke Linthorst, projectleider proeftuinen Nieuw-West
Sandra Newalsing, regiomanager Spirit
Frits Otto, coördinator Samenwerkingsverband Scholen Amsterdam
Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht Plus
Ricardo Winter, directeur ROC Amsterdam
Lieke Thesingh, wethouder stadsdeel Oud-Zuid

6.4 Casus aanpak multiprobleemgezinnen

6.4.1 Introductie van de casus

De casus aanpak multiprobleemgezinnen beslaat de periode eind 2006 tot medio 2008 en gaat over de zoektocht van de gemeente Amsterdam naar een oplossing van het probleem van de zogenaamde "multiprobleemgezinnen". Multiprobleemgezinnen zijn gezinnen die minimaal bestaan uit één ouder en één kind (hoewel het meestal gaat om grote gezinnen) die gekenmerkt worden door problematiek op meer dan één probleemdomein (schulden, armoede, werkeloosheid, schoolprestaties,

criminaliteit, kinderen die in hun veilige ontwikkeling worden bedreigd door tekortschietende opvoedvaardigheden van de ouders, psychiatrische problematiek, verslavingsproblematiek). Een bijzondere categorie wordt gevormd door de overlast gevende multiprobleemgezinnen. De focus van de casus ligt op de aanpak van overlastgevende multiprobleemgezinnen als eerste stap op weg naar een aanpak van alle multiprobleemgezinnen in de regio Amsterdam.

De overlast die jongeren uit multiprobleemgezinnen veroorzaken vormt in de gemeente Amsterdam de aanleiding om eind 2006 een nieuwe aanpak uit te proberen. De gekozen aanpak bouwt voort op eerdere ervaringen met de hiervoor beschreven aanpak van de crisisopvang en het voortijdig schoolverlaten, maar voegt ook nieuwe elementen toe. In een hoogfrequente serie zogenaamde "bijzondere casus overleggen" werd door een groot aantal betrokken organisaties gewerkt aan het ontwikkelen van een generieke aanpak op basis van het concreet werken aan het oplossen van de problemen met betrekking tot vijf multiprobleemgezinnen.

Basis voor het casusonderzoek vormt het door mij begeleide onderzoek dat samen met een aantal studenten is gedaan.[89] De beschrijving van de casus is als volgt opgebouwd. Ten eerste beschrijf ik de chronologie van de gebeurtenissen. Ten tweede ga ik in op de opvattingen van een representatief aantal betrokken sleutelfiguren over de inhoud van het vraagstuk, over de effectiviteit van de toegepaste principes van slimmer werken en over de effectiviteit van de gekozen veranderingsstrategie. Ten derde beantwoord ik op basis van de voorgaande bevindingen de onderzoeksvragen. Ik sluit af met een aantal persoonlijke reflecties.

6.4.2 Chronologie van de gebeurtenissen

Aanloop

De aanpak van overlast gevende jongeren op straat wordt bij de start van de nieuwe bestuursperiode (april 2006) hoog op de politieke agenda geplaatst door het college van B en W en de stadsdeelbesturen. In de jaren daarvoor is al veel succes geboekt met de aanpak van de hardekernjeugd in het kader van de instelling van de zogenaamde ketenunits. In die ketenunits werken gemeente, justitie en politie nauw samen op basis van uniforme werkprocessen en het uitwisselen van gegevens over de harde kernjongeren. Deze ketenaanpak heeft zichtbaar succes. Honderden harde kernjongeren worden van straat gehaald en op trajecten geplaatst. De objectieve veiligheid in de stad neemt toe en ook de subjectieve veiligheidsbeleving ontwikkelt zich positief.

Als vervolg op deze succesvolle aanpak wordt de aandacht uitgebreid tot een zo mogelijk nog hardnekkiger probleem. Het bestrijden van de overlast op straat door groepen jongeren. Deels gaat het om dezelfde

groep, maar deels is ook sprake van groepen van jongeren die (nog) geen (zware) strafbare feiten plegen, maar wel veel overlast veroorzaken in de buurten waar ze zich ophouden.

In een zoektocht naar nieuwe manieren om dit probleem op te lossen starten burgemeester Job Cohen en stadsdeelvoorzitter van Slotervaart Ahmed Marcouch medio 2006 met de voorbereiding van een nieuw experiment. Die zoektocht begint in het stadsdeel Slotervaart. Dit experiment bestaat in essentie uit twee onderdelen. Ten eerste wordt gewerkt met zogenaamde "straatcoaches". Flink uit de kluiten gewassen mannen van Marokkaanse, Turkse en Surinaamse afkomst die op fietsen patrouilleren in de wijken en de jongeren aanspreken op hun overlast gevende gedrag. Ten tweede wordt gewerkt met daarvoor speciaal op parttimebasis ingehuurde "huisbezoekers", eveneens van allochtone afkomst. Deze medewerkers proberen via huisbezoek contact te leggen met de ouders. Eenmaal binnen worden de ouders geconfronteerd met het gedrag van hun kinderen en wordt geprobeerd afspraken te maken met de ouders over het gedrag van hun kinderen en de rol van de ouders in het toezicht houden daarop. Het nakomen van die afspraken wordt onder andere in de gaten gehouden door de straatcoaches. De methode is nieuw en past in een nieuwe bestuursstijl van "offensief besturen". Offensief besturen is een stijl van besturen waarbij men letterlijk op de problemen afgaat. Achter de bureaus en de nota's vandaan. De straat op en de huizen in.[90]

In een ambtswoninggesprek op 8 december 2006 onder leiding van burgemeester Cohen komt een eerste problematische casus naar boven: Een alleenstaande en gescheiden moeder met negen kinderen in de leeftijd van twee tot zestien jaar en een meerderjarige stiefzoon die niet meer thuis woont. Het gezin woont sinds 1998 in Slotervaart en veroorzaakt veel overlast in de buurt. Er is sprake van intimidatie, inbraak, beroving, brandstichting en het onder water zetten van woningen. Daarnaast heeft het gezin veel financiële problemen, is er veel sprake van criminaliteit en de oudste kinderen maken deel uit van de overlast gevende "Broekmangroep". De vader van het gezin woont in Marokko. Aan de hand van deze casus wordt duidelijk hoe complex het probleem is. Het blijkt dat er vele instanties betrokken zijn bij dit gezin. In de afgelopen jaren hebben er in het gezin dan ook veel interventies plaatsgevonden. Daarnaast is het gezin, of zijn de individuele gezinsleden, in diverse overleggen onderwerp van gesprek geweest. Bijvoorbeeld in het netwerk 12+ van stadsdeel Slotervaart, een samenwerkingsverband van politie en jongerenwerkers, en het scenario-overleg van de Ketenunit West. In de Ketenunit West werken de volgende partijen samen: openbaar ministerie (regisseur), regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, raad voor de kinderbescherming, Bureau Halt, Stichting Reclassering Nederland,

Jellinek (verslaafden), Leger des Heils (dak- en thuislozen), GG&GD en de gemeente Amsterdam. Tot dat moment hebben deze interventies en overleggen echter nog niet tot de oplossing van de problematiek binnen het gezin geleid. De vele instanties werken langs elkaar heen, delen geen informatie, hebben geen gemeenschappelijke einddoelen en hebben een groot wantrouwen naar elkaar. Kortom, er wordt al jarenlang veel gepraat en veel gedaan, maar zonder veel concrete successen.

Op het moment van het huisbezoek is de moeder niet thuis en zorgt een oppas voor de kinderen. De schrijnende situatie die de huisbezoekers aantreffen komt niet overeen met de administratieve werkelijkheid zoals die bij verschillende instanties bekend is. De informatie is nog verre van volledig, maar duidelijk is dat het gezin kampt met een cumulatie van problemen.

Tijdens het ambtswoninggesprek komt – op basis van de eerste zeer prille ervaringen van het experiment – ook het wellicht wel grootste risico van het experiment op tafel. Want wat te doen nadat we eenmaal binnen zijn bij een gezin en afspraken hebben gemaakt. Hoe ziet de follow-up er dan uit? Duidelijk is direct dat, als die niet helder geregeld wordt, de geloofwaardigheid van de hele operatie snel zal verdwijnen. De eerste en tweede "klap" zijn mogelijk een daalder waard en zullen zeker hun initiële effect hebben (wat de maanden daarna ook blijkt, aanwezigheid van straatcoaches leidt tot daling van de overlast, en confrontaties met de ouders tijdens de huisbezoeken leidt in 90% van de gevallen tot een begin van contact en afspraken), maar als een overtuigende derde klap (monitoren dat afspraken worden nagekomen, vervolgtrajecten richting school (leerplicht), jeugdzorg, schuldhulpverlening, enzovoort) te lang op zich zal laten wachten, dan kan het experiment als een kaartenhuis inzakken. Met de eerste twee stappen zullen hoge verwachtingen worden gewekt. Die niet kunnen waarmaken door gebrekkige follow-up zal de teleurstelling des te groter doen zijn.

Naar aanleiding van de situatie waarin dit eerste gezin is aangetroffen, wordt op advies van de gemeentesecretaris die aanwezig is bij het ambtswoninggesprek besloten om te starten met een casusgerichte aanpak van de multiprobleemgezinnen gebaseerd op de principes van ketenregie. Belangrijk is dat de verschillende betrokken partijen samen gaan werken bij de aanpak van de multiprobleemgezinnen. De partijen moeten een gemeenschappelijk probleembesef ontwikkelen en een gemeenschappelijk doel voor ogen krijgen. Daarnaast moeten ze het eens worden over de gehanteerde aanpak. De gemeentesecretaris meldt zich als vrijwilliger aan en krijgt van burgemeester Cohen en stadsdeelvoorzitter Marcouch de opdracht om dit project te gaan leiden, mede omdat hij in het verleden ervaring heeft opgedaan met vergelijkbare projecten (crisisopvang en voortijdig schoolverlaten). De bedoeling van de casusgerichte aanpak is om te achterhalen waar de knelpunten voor ketensa-

menwerking liggen op basis van concrete casuïstiek vanuit de uitvoeringspraktijk. Deze knelpunten kunnen dan opgelost worden alvorens er een algemene aanpak van multiprobleemgezinnen op stedelijk niveau kan worden ontwikkeld.

Vanwege het multiprobleemkarakter werd er voor gekozen om het aantal in eerste instantie betrokken instanties niet al te veel te beperken. Zo'n beetje iedereen werd uitgenodigd, op de betrokken scholen en een aantal eigen gemeentelijke organisaties na (Dienst Werk en Inkomen, GGD) die vooralsnog door de gemeentesecretaris en de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) werden vertegenwoordigd.

Van veel meer voorbereiding is geen sprake, behoudens het uitnodigen van een externe adviseur (Erik Steketee) deskundig op het terrein van procesmanagement. Die is door de gemeentesecretaris uitgenodigd, omdat voorspeld kon worden dat op enig moment de behoefte zou ontstaan aan het ontwikkelen van nieuwe werkprocessen. Vroegtijdig meelopen van de externe adviseur zou dit proces kunnen versnellen.

Om dan toch de aanpak enigszins werkbaar te houden wordt gekozen voor het oplossen van de problematiek van slechts één gezin. Met de bedoeling om daar ervaring mee op te doen, werkende weg nog een aantal gezinnen erbij te nemen en zo geleidelijk aan een nieuwe effectievere werkwijze te ontwikkelen voor de onderlinge samenwerking/ketenregie op stadsdeelniveau, later uit te breiden naar de hele stad.

Vanwege de urgentie om snel met eerste resultaten te komen is bewust gekozen voor een aanpak waarbij van elke betrokken instantie zowel een leidinggevende (met mandaat om namens de organisatie afspraken te maken) werd uitgenodigd als de direct betrokken veldwerkers zelf. Professionals en beslissers dus bij elkaar. Bijkomend doel daarbij was om de regionaal leidinggevenden door middel van het werken aan concrete casussen samen met hun professionals te laten beleven hoe de dagelijkse weerbarstige praktijk voelt, en ook om ze samen te laten zoeken naar oplossingen. Met in het achterhoofd de bedoeling dat, als op deze manier gezamenlijk nieuwe werkwijzen voor samenwerking worden ontwikkeld, deze op een gegeven moment alleen nog maar op papier hoeven te worden gezet en direct van een "handtekening" kunnen worden voorzien van de beslissers.

Voor het overige wordt deze nieuwe aanpak werkende weg ontwikkeld in een serie bijzondere casusoverleggen die worden afgewisseld door tussentijdse overleggen op werkvloerniveau ter uitwerking van en voorbereiding van besluiten van het bijzondere casusoverleg. Tijdens de verschillende bijzondere casusoverleggen worden de resultaten besproken van de afstemmingsbijeenkomsten die de direct uitvoerende partijen tussentijds hebben gehad. Het bijzondere casusoverleg heeft als doel storingen in de uitvoering te signaleren en waar nodig doorbraken te forceren. Het verdere verloop van de casus wordt hierna be-

schreven aan de hand van de zes bijzondere casusoverleggen die hebben plaatsgevonden.

Eerste bijzondere casusoverleg

Het eerste bijzondere casusoverleg vond plaats op 24 januari 2007 in het stadsdeelkantoor van Slotervaart. Voorafgaand aan dit overleg hebben alle betrokken partijen een beschrijving gekregen van het eerste gezin en een aantal vragen over wat er bij hen bekend was over dat gezin, welke eventuele interventies er al gepleegd zijn en met welk resultaat en hoe de samenwerking met andere organisaties die bij dit gezin betrokken zijn tot nu toe verloopt.

Alle uitgenodigde partijen geven gehoor aan de uitnodiging. Sommige actoren zijn blij met het initiatief van de gemeente. Andere partijen vragen zich af waar de gemeente zich mee bemoeit, maar zijn wel gekomen om in ieder geval te weten wat hier gaat gebeuren. Er heerst tijdens het eerste casusoverleg een sfeer van wantrouwen. Onderling wantrouwen, maar ook wantrouwen naar de gemeente en het stadsdeel. In het bijzonder de persoonlijke aanwezigheid van stadsdeelvoorzitter Marcouch leidt bij een aantal betrokkenen tot de vraag of er sprake is van een (geheime) politieke agenda (harde aanpak, politieke inmenging in professionele afwegingen). Dit wantrouwen wordt overigens wel – na enig aandringen van de gemeentesecretaris die het overleg voorzit – expliciet uitgesproken.

Uit een eerste "rondje langs de velden" tevens een kennismakingsronde blijkt dat de problemen rond het gezin al uit 1998 dateren en geleidelijk aan erger zijn geworden. Alle aanwezige zorginstellingen zijn op een of andere manier, vaak al meerdere jaren, betrokken bij persoonsgerichte interventies. Alleen het Leger des Heils doet sinds kort ook iets op gezinsniveau. Vooral het verhaal van de woningbouwcorporatie slaat in als een bom. Een jarenlange geschiedenis van overlast, poepen en pissen in het portiek, inbraken en brandjes stichten. Als gevolg hiervan zijn al twee gezinnen door de woningbouwcorporatie geherhuisvest en is herhuisvesting van een derde gezin aanstaande. Alleen de vertegenwoordiger van Amstelduin kent het gezin niet, maar meldt dat, als hij het zo hoort, hij toch minstens een paar van de kinderen zou moeten kennen (vanwege het vermoeden van licht verstandelijk gehandicapte problematiek).

De beleving van – wat snel gaat heten – de binnenwereld (de verschillende zorginstellingen) is dat ze echt alles op alles zetten om de problemen van het gezin vanuit de zorgkant op te lossen. Ze zien ook – zij het met kleine stappen – vooruitgang. Ze wijzen ook op de recente opschaling naar gezinsniveau door extra interventies van het Leger des Heils. In eerste instantie heeft de binnenwereld een houding van, we zijn op de goede weg, een kwestie van volhouden. De beleving

van – wat snel gaat heten – de buitenwereld (stadsdeel, woningbouwcorporatie, politie, OM) is dat al die jaren van vele interventies vrijwel niets opgeleverd hebben. De overlast en criminaliteit zijn alleen maar erger geworden.

Opvallend is ook dat zowel politie als justitie verrast lijkt door de verhalen van de woningbouwvereniging. Men wist niet dat het zo erg was en vindt dat men dat had moeten weten en dat aangifte had moeten worden gedaan. Daarop antwoordt de vertegenwoordiger van de woningbouwvereniging dat de mensen te bang zijn om nog aangifte te doen uit angst voor represailles vanuit het gezin en dat ze geen vertrouwen hebben dat politie en OM dat kunnen voorkomen. Maar blijkbaar heeft de woningbouwvereniging de bij haar bekende overlastmeldingen ook niet op een andere manier gedeeld met de andere betrokken partijen.

Naar aanleiding van dit eerste "rondje langs de velden" stelt de voorzitter vervolgens de vraag wat nu het probleem is. Unaniem reageren de deelnemers met het antwoord "gebrek aan samenwerking en verschil van mening over de wenselijke aanpak".

Na dit rondje wordt door de voorzitter de vraag aan de orde gesteld hoe deze problemen opgelost kunnen worden. Aanvankelijk gaat dit moeizaam. Ten eerste omdat de beleving van de ernst van het probleem tussen binnen- en buitenwereld nogal uiteenloopt. De binnenwereld lijkt vooral door te willen gaan met waar ze mee bezig is. De buitenwereld is van mening dat dat absoluut onvoldoende is.

Een kleine doorbraak op dit punt wordt bereikt op het moment dat de vertegenwoordiger van Amstelduin enigszins provocerend opmerkt dat hij durft te wedden dat als we zo doorgaan de jongste kinderen in vergelijkbare problemen zullen komen als hun oudere broertjes. Op een vraag van de voorzitter wie de weddenschap wil aannemen (dat dit niet zo is) steekt niemand zijn vinger op. Langzaam aan lijkt het besef door te dringen dat er meer nodig is dan tot nu toe is geprobeerd. Maar op de vraag "wat nu?" komt geen eensluidend antwoord.

De volgende belemmering die in de vervolgdiscussie duidelijk naar voren komt is die van groot wantrouwen tussen binnenwereld (zorg) en buitenwereld (veiligheid) en wantrouwen naar de politiek. Vertegenwoordigers van de zorginstellingen spreken – na aandringen en actief doorvragen van de voorzitter – duidelijk de zorg uit dat ze blijkbaar alleen maar zijn uitgenodigd om gecommitteerd te worden aan een hardere aanpak, getuige de aanwezigheid van politie, justitie en woningbouwcorporaties en de stadsdeelvoorzitter. Vertegenwoordigers van de buitenwereld laten duidelijk hun zorg blijken over de "softe" aanpak vanuit de zorginstellingen die immers al jaren bezig zijn zonder voor de buitenwereld duidelijk merkbare effecten.

Om te voorkomen dat het een abstract welles-nietesspel wordt stelt de voorzitter voor om de direct uitvoerenden van de meest betrokken partijen (jeugdzorg, justitie, politie, woningbouwvereniging en stadsdeel) eerst eens rond de tafel te laten zitten om te komen met een concreet pakket aan (extra) maatregelen. Een volledige inventarisatie, inclusief eventuele verschillen van mening over de te volgen aanpak en inclusief knelpunten bij eventuele gewenste maatregelen. Daarover worden partijen het uiteindelijk eens.

Vervolgens wordt de vraag vanuit de vergadering door meerdere partijen gesteld hoe verzekerd kan worden dat partijen goed gaan samenwerken. De vraag naar de regie. Daarover blijken al snel twee visies te leven. Een groep (vooral de binnenwereld) is van mening dat Bureau Jeugdzorg de regie moet nemen. Een ander groep (vooral de buitenwereld) is van mening dat de gemeente/het stadsdeel de regie moet nemen. Een van de opvallende bezwaren van sommige vertegenwoordigers van zorginstellingen om het stadsdeel de regie te geven is de angst dat het dan politiek wordt. Ze werken liever met de stadsdeelsecretaris als vertegenwoordiger van het stadsdeel dan met de stadsdeelvoorzitter. Mede vanwege zijn duidelijke stellingname in de pers over een hardere aanpak van overlast gevende jongeren. De zorg is bang dat politici gaan bepalen hoe zorgprofessionals moeten werken vanuit politieke in plaats van professionele motieven.

Ontkenning van de stadsdeelvoorzitter dat dit aan de orde is en tegenwerpingen van de voorzitter dat het oplossen van dit probleem weliswaar een uiterst politieke zaak is, maar de wijze waarop dit gebeurt primair een verantwoordelijkheid is van de verschillende professionals en dat voor de medewerking van het stadsdeel (die iedereen toch wil) toch ook de betrokkenheid van het stadsdeelbestuur onmisbaar is, overtuigen de vertegenwoordigers van de zorginstellingen op dat moment niet.

Wegens gebrek aan overeenstemming parkeert de voorzitter deze regievraag voorlopig en stelt voor eerst maar eens aan de slag te gaan met het proberen de problemen van het gezin in kwestie op te lossen. Definitieve regiekeuzes hoeven nog niet te worden gemaakt zolang het bijzondere casusoverleg nog functioneert. Feitelijk is de gemeentesecretaris als voorzitter de regisseur en daar maakt niemand op dat moment bezwaar tegen. Tevens gebruikt de voorzitter het argument dat de beste manier om eventueel wantrouwen uit de weg te ruimen is het gewoon in samenwerking laten zien dat dat wantrouwen ongegrond is.

Het resultaat van de eerste vergadering is in ieder geval dat voor het eerst alle betrokkenen een redelijk volledig beeld hebben van wat er aan de hand is, dat er een begin van gemeenschappelijk probleembesef is ontstaan en dat voor iedereen duidelijk is dat het gezin het juiste object van probleemanalyse en aanpak is en niet individuele gezinsleden.

En uiteraard de al genoemde afspraak dat de direct betrokken uitvoerende professionals om de tafel gaan om te kijken op welke wijze de problemen gemeenschappelijk kunnen worden opgelost, waarbij verschil van mening transparant wordt gemaakt. Dit met de bedoeling dat het pakket aan maatregelen vervolgens weer aan het bijzondere casusoverleg wordt voorgelegd, waar immers de beslissers weer aan tafel schuiven.

Tijdens het eerste overleg is overduidelijk sprake van onderling wantrouwen en een sfeer van onderlinge verwijten en elkaar beschuldigen. De manier waarop de voorzitter de discussies probeert in goede banen te leiden komt in de kern neer op het bevorderen van een dialoog. Vooral in de eerste overleggen is dit lastig vanwege de sfeer van wantrouwen en ruzie. De voorzitter probeert de conflicten overigens niet uit de weg te gaan. Als ze vanzelf op tafel komen dan geeft hij ruimte om de verschillen van mening te verkennen. Als ze door partijen niet in de vergadering worden uitgesproken (maar bijvoorbeeld wel in de wandelgangen), dan brengt de voorzitter ze zelf in. Een aanpak gericht op het expliciet benoemen van verschillen van opvatting en het soms ook aanwakkeren van de sluimerende verschillen van mening. Dat dit de ruzieachtige sfeer soms aanwakkert wordt voor lief genomen. Wel probeert de voorzitter het uitspreken van verschillen van mening weliswaar serieus (benadrukken dat sprake is van legitieme belangen en vanuit verschillende posities begrijpelijke visieverschillen), maar ook zo luchtig mogelijk te houden. Dit laatste bijvoorbeeld door het gebruik van humor ("Wacht nou even met reageren totdat hij is uitgesproken, luister nou eerst. Hij scheldt nu jou uit, straks mag je terugschelden en dan moet hij naar jou luisteren", "Ik doe even een raam open want ik geloof dat er wat emoties naar buiten moeten"; "Heel goed dat jullie even ruziemaken, gooi het er maar uit, dan wordt het weer goedmaken des te leuker"). De voorzitter laat ruzie toe, maar zorgt er wel voor dat de partijen "on speaking terms" blijven. Onder andere door partijen bewust te maken van hun onderlinge afhankelijkheid en ze te focussen op gemeenschappelijke doelen.

Tweede bijzondere casusoverleg

Het tweede casusoverleg vond plaats op 7 maart 2007. Tijdens dit overleg werd besproken welke interventies er de afgelopen tijd plaatsgevonden hebben bij de familie en welke problemen er nog spelen. De belangrijkste problemen binnen het gezin zijn dat de moeder te weinig tijd heeft voor de kinderen en het huishouden en daardoor te weinig controle heeft. Daarnaast heeft de moeder te weinig sociale contacten. De kinderen veroorzaken overlast in de buurt en intimideren buurtbewoners. En als laatste: de financiële situatie van het gezin is een groot probleem. Op het moment van het tweede casusoverleg is er al een

aantal interventies gestart. De moeder krijgt intensieve pedagogische en huishoudelijke begeleiding. Zij is aangemeld voor vrijwilligerswerk. De kinderen worden aangemeld voor weekendpleeggezinnen. Er worden meer buurtactiviteiten opgestart. Er wordt een vakantie gepland voor het gezin. En er is gestart met schuldhulpverlening. Tijdens het tweede bijzondere casusoverleg wordt besloten dat er 'functional family therapy' (FFT) wordt ingezet. Dit is een uit de VS overgenomen methodiek waarmee nu ook in Amsterdam ervaring wordt opgedaan. De therapie wordt gedwongen toegepast bij gezinnen met één of meerdere criminele kinderen die tot de harde kern behoren. De therapie richt zich dus zowel op de individuele jongeren en de ouder(s) als op het gezin (het gezinssysteem).

Het gezamenlijke probleembesef wordt tijdens het tweede bijzondere casusoverleg hechter. Een belangrijk knelpunt voor de aanpak van het gezin blijken de wachtlijsten bij de verschillende instellingen te zijn. Besloten wordt daarom dat voor dit gezin een uitzondering gemaakt wordt en de wachtlijsten niet gelden. Verder blijkt het lastig om hulp in het gezin te realiseren, omdat de moeder dit afhoudt. Een ander vraagstuk is of wel of niet moet worden overgegaan tot verhuizing van het hele gezin en/of uithuisplaatsing van de oudste kinderen. Wil dit werken, dan moet de hulpverlening meewerken en meeverhuizen. De hulpverlenende instanties zijn hier geen voorstander van. Als laatste praktische uitvoeringsprobleem komt de schuldsanering naar voren. Dit heeft alleen zin als daarnaast financiële en administratieve hulpverlening wordt geboden om nieuwe schulden in de toekomst te voorkomen. Dit gebeurt vaak niet. Naast deze praktische problemen blijkt de coördinatie van de uitvoering van de interventies ten behoeve van dit gezin ook een knelpunt te zijn. Er wordt voorgesteld om een voogd van Bureau Jeugdzorg aan te stellen als gezinsmanager. Deze gezinsmanager verzamelt dan alle informatie over het gezin en zorgt ervoor dat iedereen daarvan op de hoogte is. Er moet ook regelmatig contact zijn tussen de gezinsmanager en de uitvoerders, zodat gecontroleerd kan worden of gemaakte afspraken ook daadwerkelijk uitgevoerd worden, de interventies zo nodig aangepast kunnen worden en er bij de gezinsmanager een goed overzicht is van de stand van zaken betreffende het gezin.

De sfeer tijdens het tweede casusoverleg is wat beter dan tijdens het eerste overleg. Er worden zelfs grappen gemaakt. Een vertegenwoordiger van de Bascule (instelling voor jeugdpsychiatrie) maakt zelfs grappenderwijs het verwijt richting de woningbouwcorporatie dat niet de zorg maar de woningbouwvereniging de "softies" zijn. Als hij directeur was geweest had hij het gezin al lang uitgezet. Maar de sfeer is nog broos. En de spanning blijft. Belangrijkste afspraak die tijdens het tweede casusoverleg wordt gemaakt is dat voor dit gezin de afspraak

geldt "geen wachtlijsten". Daar committeren alle betrokken beslissers zich aan. Met de gemaakte afspraken worden de uitvoerenden weer aan het werk gezet om het pakket aan maatregelen verder uit te werken en in uitvoering te nemen. Na twee maanden bereiken de partijen overeenstemming op hoofdlijnen. De oplossing wordt vooral gezocht in gedragsbeïnvloeding. Een oplossing waarbij gedwongen uithuisplaatsing of herhuisvesting aan de orde is, wordt op dat moment niet nader onderzocht. Men neemt aan dat dit slechts een verplaatsing van de problematiek zou betekenen. Met name de woningbouwcorporatie, het stadsdeel en de politie hebben moeite met de afspraak, omdat zij er geen vertrouwen in hebben dat de overlast daadwerkelijk zal stoppen.

Derde bijzondere casusoverleg

Het derde casusoverleg werd gehouden op 11 april 2007. De resultaten van de afstemmingsbijeenkomsten over de familie worden besproken en er wordt verslag gedaan door de regisseurs van de binnenwereld (Bureau Jeugdzorg namens de zorginstellingen) en de buitenwereld (directie OOV namens gemeente, stadsdeel, politie en woningbouwcorporatie). Tijdens dit overleg wordt duidelijk dat niet alle afgesproken maatregelen al in gang zijn gezet. Zo zijn er nog wachtlijsten voor Amstelduin (zorg voor kinderen met een licht verstandelijke handicap), waar een van middelste kinderen van de familie terecht zou moeten kunnen, en bij Middelveld (naschoolse opvang). Ook is een aantal van de oudste kinderen weer in aanraking gekomen met justitie. Wel is de 'functionele familie therapie' inmiddels gestart. Het probleem met de storting van de huursubsidie op de verkeerde rekening (die van de vader) is inmiddels opgelost.

Uiteindelijk wordt in het derde casusoverleg overeenstemming bereikt over een aanpak waarbij het gezin nog een laatste kans krijgt om orde op zaken te stellen als het gaat om stoppen met criminaliteit en stoppen met het veroorzaken van overlast. Dit zal de moeder in een gesprek met Bureau Jeugdzorg worden medegedeeld.

Na drie maanden zal worden geëvalueerd. Blijft overlast en/of criminaliteit aanhouden, dan zal op individuele basis tot uithuisplaatsing van de oudste kinderen worden overgegaan. Tevens wordt afgesproken dat er een overleg met de buurt zal plaatsvinden om hen op de hoogte te stellen en ook om hun medewerking te krijgen, bijvoorbeeld als het gaat om het doorgeven van overlast en het doen van aangifte. Ook wordt afgesproken de mogelijkheden te verkennen om de buurt weer met het gezin in gesprek te brengen.

Ter plekke blijkt ook nog dat een van de oudste kinderen geweigerd is door Glen Mills vanwege verondersteld te laag IQ. Een nieuwe lange aanmeldprocedure dreigt, terwijl snelle plaatsing vereist is. Het verondersteld lage IQ zou blijken uit een recent afgenomen test, terwijl uit

gegevens van de school blijkt dat IQ wel aan de maat is. Niet uitgesloten is dat het betreffende kind de IQ-test bewust heeft verpest. Ter plekke wordt besloten dat de regiodirecteur Jeugdzorg dit opneemt met Glen Mills met zonodig escalatie naar de gemeentesecretaris en met de burgemeester als achtervang. Dit probleem wordt in de dagen erna direct opgelost. Glen Mills blijkt bereid het kind drie maanden op proef in behandeling te nemen.

Uiteindelijk wordt overeenstemming bereikt, maar daaraan ging opnieuw een heftige discussie vooraf. Het lijkt erop alsof de vertegenwoordigers van de woningbouwcorporatie Eigen Haard weer nieuwe moed hebben gekregen van de eerste twee casusoverleggen. Ze zetten vrij scherp in, mede omdat er weer een paar gezinnen hebben aangegeven te willen verhuizen. Hardop wordt gefilosofeerd over uithuiszetting van het hele gezin. Mede tegen de achtergrond dat de hele zaak zich al veel te lang heeft voortgesleept. Men twijfelt ook aan de bereidheid van de buurt om nog weer een keer in gesprek te gaan.

De twee jeugdbeschermers van Jeugdzorg die verantwoordelijk zijn voor de oudste kinderen (en dus niet voor alle andere kinderen) nemen (en krijgen van de voorzitter en hun eigen leidinggevende) ook de ruimte om een stevig tegengeluid te laten horen. Zij zijn niet alleen tegen huisuitzetting van het hele gezin, maar voelen ook heel weinig voor individuele uithuisplaatsing van de oudere kinderen, ondanks het feit dat de moeder daarmee meer tijd zou krijgen om aandacht te besteden aan de jongste kinderen (en te voorkomen dat die ook zullen afglijden). Het lijkt erop alsof de jeugdbeschermers vooral vanuit het individuele belang van de onder hun verantwoordelijkheid vallende kinderen redeneren. Het bredere belang van de andere kinderen in het gezin (en van andere bewoners in de buurt) komt niet in hun afweging voor. De regiodirecteur van Jeugdzorg en het lid van de raad van bestuur van Spirit maken die bredere afweging wel. Zo komt het "laatste kans"-compromis uiteindelijk tot stand. Ook al zijn vele betrokkenen pessimistisch of dit nog gaat lukken in dit concrete geval waar al zoveel is gepasseerd. Zal de moeder erin slagen de kinderen onder controle te houden, zullen de oudste kinderen de dreiging met uithuisplaatsing serieus nemen en is de buurt nog wel bereid om mee te werken, zowel constructief als qua doen van aangifte? Overigens blijkt de moeder op dat moment niet bereid om mee te werken aan uithuisplaatsing van haar oudste kinderen.

Tevens is relevant dat niet alle maatregelen die op het verlanglijstje zijn gezet ook daadwerkelijk worden ingezet. Zaken als gratis vakanties naar Marokko (naar de vader) en gratis openbaar vervoer of rijbewijs, of fiets worden wel besproken, maar al snel wordt geconcludeerd dat dit een brug te ver is en ook niet zal worden begrepen door de buurt en zal worden geïnterpreteerd als beloning van slecht gedrag.

De groepsdynamiek is bijzonder. Door de voorzitter worden de standpunten van de mensen op de werkvloer (jeugdzorg, woningbouwcorporatie en politie) bewust benoemd als legitieme deelbelangen. Maar in de discussie heeft niet iedereen begrip voor het standpunt van de ander. Op een gegeven moment zetten de jeugdbeschermers de discussie op scherp met hun stelling dat de kinderrechter onder de gegeven omstandigheden nooit tot uithuisplaatsing zal beslissen. Een beetje met een ondertoon van "Kom maar op". Tot ontsteltenis van de woningbouwcorporatie, de politie en het stadsdeel. Op een vraag van de voorzitter aan de kinderrechter, die inmiddels ook is aangeschoven bij het casusoverleg, of dit klopt, antwoordt zij in eerste instantie bevestigend. Blijkbaar is er in het jeugdrecht weinig ruimte voor mee wegen van belangen van de andere kinderen. Maar zij voegt er direct aan toe dat, als er sprake is van strafrechtelijke feiten, de strafrechter wel tot inbewaringstelling kan beslissen en dat de woningbouwcorporatie bij voldoende bewijs met een grote kans op succes een beroep op de kantonrechter kan doen voor een uithuiszetting.

Langzamerhand – door soms stevige confrontatie van standpunten – komt de groep als collectief tot de conclusie dat doorgaan op ingeslagen paden niet de oplossing zal brengen. Jeugdbeschermers kunnen persisteren, maar verliezen het wellicht bij de straf- of kantonrechter. Uithuisplaatsing van het hele gezin lost eigenlijk alleen iets op voor de buurt, maar niets voor het gezin, en een andere buurt krijgt er een probleem bij. Wel blijft deze mogelijkheid boven de markt hangen, want bij aanhoudende overlast moet je wellicht toch voor de buurt kiezen en hopen op verbetering in het gedrag van het gezin in een andere buurt. De vertegenwoordiger van de woningbouwcorporatie geeft toe dat het nog niet zo makkelijk is om een gezin met negen kinderen gedwongen uit huis te zetten en vooral om een nieuwe plek te vinden. En feitelijk is sprake van twee probleemkanten van dezelfde medaille. De overlast is een symptoom van niet opgeloste gedragsproblemen in het gezin.

En zo wordt uiteindelijk gezamenlijk gekozen voor een aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van elkaars bevoegdheden en mogelijkheden. Een combinatie van allerlei vormen van hulp en therapie en dagbesteding en dreigen met uithuisplaatsing of zelfs huisuitzetting. Er wordt gezamenlijk opgetrokken, maar het zou te ver gaan om te zeggen dat er al sprake is van eensgezindheid. Partijen blijven elkaar nog wel met het nodige wantrouwen bekijken. Er ligt nu een duidelijke koers, met afspraken wat te doen als het gezin de afspraken niet nakomt. Sommige vertegenwoordigers van de buitenwereld blijven dit keer met een kater achter vanwege de ruime zendtijd van de jeugdbeschermers, de toch nog laatste kans en de discussies over vakanties naar Marokko en gratis openbaar vervoer. De buitenwereld is na afloop van het overleg het minst tevreden. Naast het feit dat men de aanpak

te soft vindt is men van mening dat er te veel is ingegaan op de details van de uitvoering in de hulpverlening, waardoor er te weinig aandacht is besteed aan de aanpak op structureel niveau. Deze kritiek vanuit de buitenwereld komt overigens achteraf en wordt niet tijdens het casusoverleg ter sprake gebracht. Hierover ontstaat bij de andere partijen weer irritatie. Het vertrouwen in elkaar is nog niet erg groot en daardoor verloopt ook de communicatie tussen de verschillende partijen niet vlekkeloos. Het vertrouwen moet nog groeien. Maar de groep is nog bij elkaar en blijft zeer betrokken om naar oplossingen te zoeken.

Uit de overeengekomen oplossing blijkt ook dat er weliswaar sprake is van "omzetverlies" bij het Leger des Heils (tot dat moment verantwoordelijk voor de gezinsaanpak) door het overstappen op de functionele familie therapie, maar dat daar geen bezwaar tegen wordt gemaakt. Eventueel omzetverlies speelt geen rol in de discussies. Als het in het belang is van het gezin, dan zijn "conculega's" blijkbaar gewoon bereid om zorg over te dragen aan een andere zorginstelling. De voorzitter wijst er in dat verband op dat er voorlopig nog werk genoeg blijft voor alle instellingen en dat er ook om die reden geen enkele aanleiding is om eigen zorgtrajecten af te schermen.

Tijdens het derde casusoverleg worden de eerste contouren besproken van de manier waarop een nieuwe standaardwerkwijze eruit zou kunnen zien. In de kern gaat het dan om doorgaan met het casusoverleg tussen de direct betrokken professionals van zowel binnenwereld (diverse zorginstellingen) als de buitenwereld (stadsdeel, politie, woningbouwcorporatie). Met een snel en simpel escalatiemechanisme naar de hoogste leidinggevenden van alle betrokken instellingen bij verschil van mening in de periode tussen twee bijzondere casusoverleggen in, met als laatste escalatieplek het bijzondere casusoverleg zelf. De partijen komen zelf met dit voorstel. De in elke vergadering opnieuw gestelde vraag of er één regisseur moet komen en zo ja wie dan wordt bij gebrek aan overeenstemming door de voorzitter doorgeschoven en lijkt ook even minder urgent nu het casusoverleg begint te werken. Overigens wordt die vraag bij elk bijzonder casusoverleg weer opgeworpen en bij gebleken blijvend verschil van mening ook steeds weer door de voorzitter geparkeerd. Afgesproken wordt dat de externe deskundige op het gebied van ketenregie en herontwerp van processen, Steketee, met een voorstel zal komen hoe de nieuwe samenwerking geborgd kan worden.

Tijdens de vergadering blijkt dat vrijwel alle aanwezigen pleiten om het experiment uit te breiden met nog vier nieuwe gezinnen. Ten eerste om meer rendement uit het bijzondere casusoverleg te halen en ook om met gezinnen met andere samenstelling en andere problematiek te oefenen. Tijdens de vergadering worden nog vier gezinnen geselecteerd.

De aanloop naar het vierde bijzondere casusoverleg

In de aanloop naar het vierde bijzondere casusoverleg wordt door de meeste betrokkenen heftig gereageerd op een serie artikelen in *de Volkskrant* over de casusaanpak in Slotervaart. En niet alleen in *de Volkskrant* verschijnen artikelen, ook *Het Parool* en *NRC Handelsblad* pikken het verhaal op. Daarnaast werkt de moeder van de familie mee aan een item van het programma stadslicht van AT5 waarin zij zich kritisch uitlaat over hoe er met haar en haar kinderen wordt omgegaan door de verschillende instanties. Het programma wordt op 8 mei 2007 uitgezonden. Al deze publiciteit zet de samenwerking tussen de verschillende partners weer op scherp. In geen van de artikelen kunnen alle ketenpartners zich vinden. Daarnaast verwijten ze elkaar dat ze de media gebruiken om hun eigen standpunt erdoor te drukken. Ook wordt in een aantal artikelen gesuggereerd dat er weinig voortgang is op het gebied van de aanpak van multiprobleemgezinnen door onwil van de verschillende partijen om echt samen te werken. Daarnaast geeft ook de burgemeester nog via de media aan dat hij van mening is dat hij de bevoegdheid zou moeten hebben om een knoop door te hakken als de betrokken ketenpartners er onderling niet uitkomen. Met name de zorginstellingen voelen zich hierdoor aangevallen.

Tevens zijn de professionals op de werkvloer geschrokken van het feit dat de journalist blijkbaar over privacygevoelige informatie beschikt. En zij voelen zich minder vrij om nog in het casusoverleg informatie te delen. Sommige kandidaat-weekendpleeggezinnen hebben zich teruggetrokken of hebben om een extra gesprek met Spirit gevraagd, omdat zij zich overvallen voelden door de publiciteit.

Er ontstaat dus de nodige reuring en de gemeentesecretaris beslist op dringend advies van de regiodirecteur van Bureau Jeugdzorg en de bestuurder van Spirit om in de week voorafgaande aan het vierde casusoverleg een spoedoverleg in te lassen “en petit comité” met de belangrijkste beslissers uit het bijzondere casusoverleg (regiodirecteur Bureau Jeugdzorg, lid raad van bestuur Spirit, 12+-coördinator stadsdeel Slotervaart, districtschef politie en vertegenwoordiger ketenunit/OM). Dat blijkt een verstandige zet, want er is heel wat emotie. De gemeentesecretaris krijgt het verwijt zonder overleg informatie te hebben verstrekt aan de journalist en hem wordt de vraag gesteld – gezien de uitlatingen van zijn baas de burgemeester – of er sprake is van een verborgen agenda. In reactie op de kritiek geeft de gemeentesecretaris toe dit met de kennis achteraf niet goed te hebben gedaan, overigens zonder bijbedoelingen. Hij was in de veronderstelling in de geest van de gemaakte afspraken over het uitnodigen van de journalist te hebben gehandeld. Wat betreft het tweede punt maakt hij duidelijk dat hij niet betrokken is geweest bij het interview van de burgemeester en er zelf ook ongelukkig mee te zijn.

In dat spoedoverleg wordt afgesproken dat voortaan vooraf wordt afgestemd welke informatie er naar journalisten gaat, dat er voortaan gemeenschappelijk zal worden opgetrokken richting journalisten, zodat we niet meer uit elkaar kunnen worden gespeeld, dat de lijn blijft dat we niet meewerken aan verhalen over individuele gezinnen, maar graag bereid zijn in gesprek te gaan over de aanpak als zodanig. Tijdens het spoedoverleg blijkt ook dat niemand wil stoppen. "We laten ons niet gek maken door publiciteit. We gaan door."

De gemeentesecretaris nodigt het petit comité ook nog uit voor een kennismakingsbezoek aan B en W tijdens de B en W-vergadering op 15 mei 2007 om persoonlijk te kunnen reageren op de kritische uitlatingen van de burgemeester. Die geeft tijdens dit overleg toe hierover geen overleg met de gemeentesecretaris te hebben gevoerd en de uitspraken uit grote bezorgdheid te hebben gedaan. De leden van het petit comité krijgen de gelegenheid om te vertellen waar ze mee bezig zijn en het college stelt een aantal vragen en krijgt iets meer beeld van (een deel van de) betrokken mensen en hun grote betrokkenheid en inzet. De kennismaking valt goed aan beide kanten van de tafel en het petit comité wordt uitgenodigd om nog voor het zomerreces nogmaals langs te komen om de resultaten tot dan toe te presenteren, van gedachten te wisselen over de borging van de nieuwe aanpak in ontwikkeling en ook om knelpunten die op bestuurlijk niveau moeten worden opgelost vooral op tafel te leggen. Dit overleg draagt bij aan sfeerverbetering van beide kanten.

Vierde bijzondere casusoverleg

Het vierde bijzondere casusoverleg wordt gehouden op 16 mei 2007. Dit keer schuiven ook twee vertegenwoordigers van de raad voor de kinderbescherming aan. Tijdens het overleg wordt ten eerste kort teruggekoppeld over de uitkomsten van het overleg met het petit comité en het bezoek aan B en W. Naar aanleiding van de vele publiciteit voorafgaand aan het vierde casusoverleg wordt nogmaals afgesproken dat er voorzichtig om moet worden gegaan met het verstrekken van casusinformatie aan journalisten. De voorzitter geeft nogmaals publiekelijk toe dat hij achteraf gezien geen informatie met de journalist had moeten delen zonder voorafgaand overleg. Deze actie leidt tot sfeerverbetering. De partijen spreken af om voortaan alleen met een gemeenschappelijk standpunt naar de pers toe te treden en dat ze zich niet van de wijs laten brengen door de verschenen artikelen. Melding wordt gemaakt dat er in kleinere kring een gesprek is geweest met een journalist van *de Volkskrant* teneinde de gemeenschappelijke mening nog eens goed neer te zetten: "Partijen werken wel goed samen in uitermate complexe materie. De partijen zijn van goede wil en er wordt stapje voor stapje voortgang geboekt."

De bespreking van het gezin staat vooral in het teken van aanscherping van de afspraken. Het laatste-kansgesprek heeft plaatsgevonden. Wachtlijstproblemen zijn of worden opgelost. Het Glen Mills-probleem is opgelost door te kiezen voor tijdelijke plaatsing en dan kijken hoe het loopt met die IQ-zaak. Het buurtoverleg wordt gepland. De buurtregisseur gaat alle huizen langs met het verzoek aan alle buurtbewoners om echt mee te doen en het bijdragen aan veiligheidsgevoel dat dit kan. Na wat aanloopproblemen om voor de functionele familie therapie alle kinderen bij elkaar te krijgen met moeder, loopt dit nu goed. Op de vraag hoe om te gaan met meldingen van overlast en criminaliteit in relatie tot de laatste-kansafspraak is ook duidelijk dat alleen meldingen waar bewijs voor is mee kunnen worden gewogen. Dit blijkt nog niet zo makkelijk te zijn. Daar staat tegenover dat ook onderdeel van de afspraak is dat moeder en kinderen zich aan allerlei andere afspraken moeten houden (aanwezig zijn bij functionele familie therapie, moeder 's avonds thuis) die makkelijker te controleren zijn.

Naar aanleiding van de casus en de rapportage daarover worden ook de afspraken over de wijze van rapporteren en voorbereiden van het uitvoerdersoverleg (overleg van de professionals die direct betrokken zijn bij het gezin) aangescherpt. Meer aandacht voor integrale analyse, scherpere doelstellingen en ook het eerder betrekken van alle relevante informatie uit de buitenwereld. Tevens wordt afgesproken dat ook intensievere contacten met de scholen zullen worden gelegd. Dit mede tegen de achtergrond van de constatering dat tot nu toe de scholen nog te weinig zijn betrokken in deze bijzondere casusaanpak. Ten aanzien van de andere gezinnen wordt geconstateerd dat nog een extra concretiseringsslag nodig is om ook met die gezinnen aan de gang te gaan.

Er wordt geconstateerd dat er een gat in het hulpverleningsaanbod zit, vooral als het gaat om het bieden van langduriger opvang van kinderen met diverse grote problemen buiten het eigen gezin in situaties waarin pleeggezinnen niet de oplossing zijn. Altra, Bascule en Spirit hebben daarvoor al een voorstel ontwikkeld, waarvan wordt afgesproken dat de gemeentesecretaris een poging gaat doen hiervoor bestuurlijke steun te krijgen.

De aanloop naar het vijfde bijzondere casusoverleg

In de weken voor het vijfde casusoverleg komt ook van verschillende kanten het signaal dat de voortgang stokt. Dit blijkt ook uit de stukken die ter voorbereiding worden toegezonden. Het blijkt moeilijk om afspraken te maken voor de uitvoerdersoverleggen, waarin individuele gezinnen in detail worden behandeld en voor het analyseteam waarin de hoofdlijnen voor een integrale gezinsaanpak worden vastgesteld. Ook blijkt het moeilijk om gemaakte afspraken over scherpere analyse

op basis van volledige informatie na te komen. Het afgesproken buurtoverleg heeft nog niet plaatsgevonden.

Een week voor het vijfde bijzondere casusoverleg verzoekt de 12+-coordinator van het stadsdeel de voorzitter – mede vanwege de geringe voortgang – het casusoverleg niet door te laten gaan. De voorzitter gaat daar niet mee akkoord, omdat daar een verkeerd signaal van uit zou gaan. Het bijzondere casusoverleg is naar zijn mening juist de plek om de geringe voortgang aan de orde te stellen. Naar aanleiding van de verschillende signalen stuurt de voorzitter op zondag 10 juni een mailtje naar alle betrokkenen waarin hij zijn zorgen uit over de voortgang met het voornemen dit als belangrijkste punt op de agenda te zetten. Dit mede met het oog op het laatste overleg voor het zomerreces op 4 juli 2007.

> Op dat moment zal toch op zijn minst, na zes maanden intensieve aandacht voor "slechts" vijf gezinnen een begin van resultaat te zien moeten zijn, wil het bestuur het vertrouwen krijgen dat we op de goede weg zitten. Natuurlijk gaat het om weerbarstige problematiek die je niet snel kunt oplossen. Maar een begin van een beweging de goede kant op is wel nodig na zes maanden hard werken om het vertrouwen te krijgen dat we goed bezig zijn. (Mail gemeentesecretaris 10 juni 2007)

In de aanloop naar het vijfde bijzondere casusoverleg vindt op hun verzoek op 3 juli 2007 een informeel overleg plaats tussen de regiodirecteur van Bureau Jeugdzorg en het lid van de raad van bestuur van Spirit en de voorzitter. Het is een openhartig gesprek waarin de regiodirecteur Bureau Jeugdzorg zich openlijk afvraagt of het nog wel zinvol is om door te gaan met het bijzondere casusoverleg, vooral in het licht van recente kritische uitspraken van Cohen en Marcouch in de publiciteit. Zij heeft nog steeds het gevoel dat al vanaf het begin sprake is van een vooropgezet plan om het gezin uit te plaatsen. En ze heeft ook het gevoel dat de gemeentesecretaris dit plan in opdracht van Cohen en Marcouch aan het uitvoeren is. Als dit zo is, dan zou dat haar in een zeer moeilijke positie brengen. Zij probeert immers binnen jeugdzorg richting haar eigen professionals een cultuurverandering te bewerkstelligen richting meer samenwerken met ketenpartners en oog hebben voor het bredere plaatje en kan dat alleen geloofwaardig doen als sprake is van een eerlijke agenda.

In reactie hierop geeft de voorzitter aan dat het heel goed is dat dit zo expliciet aan de orde wordt gesteld, maar dat er geen sprake is van een verborgen agenda. Zijn zorg over de voortgang is oprecht en ook gebaseerd op feitelijke constateringen. Natuurlijk hebben dingen hun tijd nodig, maar objectief is sprake van niet nakomen van afspraken.

Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar aan de andere kant is het ook moeilijk uitleggen naar de politiek dat we ondanks zoveel energie niet eens een aantal simpele afspraken kunnen nakomen. Daarnaast wijst de voorzitter erop dat hij zelf van mening is, dat hij weliswaar in opdracht van de burgemeester en de stadsdeelvoorzitter opereert, maar vanuit een onafhankelijke opstelling en illustreert dit met een aantal concrete voorbeelden waarbij hij nadrukkelijk afstand nam van standpunten van deze bestuurders en kritiek die hij vanuit zijn eigen directie OOV en andere vertegenwoordigers van de buitenwereld heeft gekregen dat hij zijn oren te veel naar de binnenwereld zou laten hangen. Wat hem betreft staat nog steeds de gemaakte laatste-kansafspraak overeind (indien na drie maanden nog steeds overlast, dan individuele uithuisplaatsingen en vooralsnog niet aansturen op uitplaatsing van het hele gezin). Hij geeft aan dat voorlopig nog even geleefd moet worden met het feit dat het vertrouwen tussen de partijen nog niet altijd even groot is. Men blijft elkaar in zekere zin nog met argusogen volgen. De voorzitter vraagt ook begrip voor de media-aanpak van de burgemeester en de stadsdeelvoorzitter. Die zijn vooral agenderend bezig en proberen natuurlijk op hun manier de druk op de ketel te houden. De beste manier om daarop te reageren is om succes te boeken in het bijzondere casusoverleg en om niet in de verdediging te schieten. Afgesproken wordt dat tot aan het laatste bijzondere casusoverleg alles op alles wordt gezet om binnen de oorspronkelijk afgesproken kaders succes te boeken.

Het vijfde bijzondere casusoverleg

Het vijfde bijzondere casusoverleg vindt plaats op 13 juni 2007. Verscheidene ontwikkelingen zijn relevant. De oudste zoon kon naar Glen Mills, maar is naar Marokko vertrokken en moet voor verlenging van zijn verblijfsvergunning weer terug naar Nederland en zal dan in zijn kraag worden gevat en alsnog naar Glen Mills worden gestuurd. Functionele familie therapie lijkt aan te slaan. De moeder blijft meerdere avonden in de week 's avonds uitgaan, wat tot overlastmeldingen bij de woningbouwcorporatie leidt. Meldingen die overigens niet of in ieder geval te laat worden doorgegeven aan de 12+-coördinator en daardoor niet of te laat aankomen bij jeugdzorg/de therapeut. Het feit dat de politie een van de zonen weer 's avonds laat aantreft, terugbrengt naar huis waar de moeder niet aanwezig is, wordt niet goed en tijdig doorgecommuniceerd. Niet binnen de politie (naar de buurtregisseur) en niet van politie richting 12+-coördinator en jeugdzorg. De therapeut krijgt daardoor een te rooskleurig beeld van de voortgang en mist essentiële informatie om haar gesprekken met het gezin goed te voeren. Als blijkt dat de woningbouwcorporatie op eigen instigatie een aanzeggingsbrief naar de moeder heeft gestuurd waar de therapeut niet van

wist, dan is overduidelijk dat de samenwerking niet goed werkt in de praktijk. Deze verhalen doen ook al voorafgaande aan het bijzondere casusoverleg de ronde en komen het onderlinge vertrouwen niet ten goede. Daarnaast is een derde met overlast bedreigd gezin inmiddels uitgeplaatst door de woningbouwcorporatie.

Een van de eerste dingen die de voorzitter tijdens het casusoverleg doet is deze verhalen benoemen en aan de orde stellen. Dan blijkt dat de politie er lang over heeft gedaan om haar informatie door te melden, waardoor men te maken heeft met een vervelende samenloop van omstandigheden. De motoragent die de zoon had aangetroffen was de volgende dag ziek geworden en vanaf dat moment ontstond vertraging. Ook blijkt dat de woningbouwcorporatie wel iets over de brief gemeld heeft, maar pas in een laat stadium mondeling, zonder overleg en zonder overlegging van de brief zelf. Ook blijkt dat men de overlastmeldingen niet heeft gemeld, omdat ze anoniem waren. Deze verklaringen halen de kou wat uit de lucht, omdat duidelijk wordt dat er geen onwil in het spel was. Eerder pech of onhandigheid en onvoldoende scherpte in het nakomen van gemaakte communicatieafspraken.

Om een indruk te krijgen van de dynamiek in de samenwerking volgt hier een korte weergave van de discussie die ontstond nadat de therapeut had gemeld tevreden te zijn over de voortgang van de functionele familie therapie. Die mededeling leidde bij de vertegenwoordigers van de buitenwereld weer tot irritatie. Moeder hield zich immers helemaal niet aan de gemaakte afspraken, want een van haar zonen was 's avonds laat opgepakt door de politie en thuisgebracht waar bleek dat de moeder niet thuis was. "Zie je wel dat de jeugdzorg een te rooskleurige bril op heeft en zich laat inpakken door moeder", hoorde je ze denken. De voorzitter intervenieerde vervolgens richting de politie met de opmerking dat dit toch niet aan de therapeut lag. Die was in feite voor gek gezet naar de moeder, omdat zij niet over deze informatie beschikte. Die had de politie alerter door moeten geven. Deze interventie leidde weer tot gegniffel aan de kant van de binnenwereld, omdat de voorzitter partij leek te kiezen voor de binnenwereld. Maar toen de districtschef van de politie vervolgens ruiterlijk toegaf dat de fout aan zijn kant lag, complimenteerde de voorzitter de districtschef daarvoor en gaf naar de binnenwereld aan dat er geen aanleiding is voor gegniffel. Dit keer zat de fout aan de kant van de buitenwereld, maar er zullen ongetwijfeld nog vele fouten gemaakt worden, ook door de binnenwereld. De voorzitter gaf in dit verband aan het ruiterlijk toegeven van fouten een stuk constructiever te vinden dan het gniffelen om andermans fouten. Deze interventie lijkt te hebben bijgedragen aan een sfeer waarin partijen zich kwetsbaarder durfden op te stellen.

De voorzitter concludeert dat sprake is van bedrijfsongevallen waar van geleerd moet worden met een herbevestiging van gemaakte afspra-

ken over samenwerking en informatie-uitwisseling. Vervolgens concentreert de bespreking zich op het vraagstuk hoe we met elkaar meer tempo kunnen maken en ervoor kunnen zorgen dat voortaan gemaakte afspraken wel worden nagekomen.

Een belangrijke oorzaak voor de stroperigheid is het grote aantal betrokken mensen bij het casusoverleg en het analyseteam. Geconstateerd wordt dat alle betrokkenen moeten leren zaken over te laten aan collega's. Als niet alle informatie tijdig beschikbaar is, dan verwordt een vergadering van het analyseteam (overleg van deskundigen/middenmanagers die het plan van aanpak opstellen waarmee de uitvoerders aan de slag gaan) tot een extra uitvoerderoverleg. Afgesproken wordt het analyseteam voortaan alleen te laten bestaan uit Bascule, Spirit, Bureau Jeugdzorg, ketenunit en stadsdeel. Op deze manier zijn er minder betrokkenen en zal het makkelijker worden om afspraken te maken en na te komen. Om het analyseteam goed te kunnen laten functioneren moet voorafgaande aan de vergadering alle informatie op tafel liggen. Afgesproken wordt dat in een "pressurecooker" alle casusoverleggen op korte termijn bij elkaar komen om de input te leveren die nodig is om het analyseteam zijn werk goed te laten doen. Tevens wordt afgesproken voortaan te werken met een gestructureerd formulier waar in beginsel alle informatie per gezin in is opgenomen.

Renee Breuk van de Bascule benoemt tijdens de vergadering de spanning tussen de belangen van de buitenwereld om op korte termijn resultaat te boeken door overlastreductie en het gegeven van de binnenwereld dat zorginterventies nu eenmaal tijd vergen, zeker als het in eerder stadium al jaren uit de hand is gelopen. Beide werelden moeten nog leren meer naar elkaar toe te groeien. Daar hoort ook bij dat de binnenwereld eerder bereid is om toe te geven dat bepaalde interventies gewoon niet werken en dat andere maatregelen nodig zijn. Hij vat zijn oordeel mooi samen met de volgende woorden "Gaat het te traag JA, kan het sneller NEE".

Aan behandeling van individuele gezinnen komt de vergadering dit keer niet toe. Dat heeft ook weinig zin gezien de geringe voortgang ten opzichte van de vorige keer. Het buurtoverleg over het eerste gezin is inmiddels gepland zonder de moeder. Na een rondgang door de politie is gebleken dat veel omwonenden zeer terughoudend zijn, omdat ze bang blijven voor represailles.

In het tweede deel van de vergadering presenteert de externe adviseur zijn bevindingen en eerste voorstellen voor een structurele aanpak van multiprobleemgezinnen, mede gebaseerd op de ervaringen met dit bijzondere casusoverleg tot nu toe. De handelingssnelheid in de keten blijkt te laag voor zware multiprobleemgezinnen. De regie op de cliënt, het gezin en het proces is niet toereikend. Er lopen veel aanpakken en trajecten naast en langs elkaar heen. De logistiek in de keten is onvol-

doende geregeld, er vindt onvoldoende uitwisseling van informatie en terugkoppeling plaats. De verbinding tussen de buiten- en binnenwereld is niet belegd, daardoor komen niet alle meldingen die zicht moeten bieden op de problematiek bij elkaar. Daardoor ontstaat er geen gedeeld probleem. Het instrumentarium aan interventies is gebrekkig, maar toereikend. Het is wel nodig het instrumentarium slimmer te gebruiken door bijvoorbeeld eerder met drang en dwang te werken. Er is geen gedeeld schema van escalatie of opschaling. Het is niet duidelijk hoe lang men door moet gaan met de aanpak gebaseerd op vrijwilligheid en wanneer over moet worden gegaan op justitie, drang en dwang.

Om de processen te sturen worden er volgens het processchema van de externe adviseur twee procesmanagers aangewezen; een voor de binnen- en een voor de buitenwereld. Deze procesmanagers verzamelen signalen vanuit hun omgeving, achterhalen informatie over lopende projecten en geven aan waar de prioriteiten liggen. De twee procesmanagers hebben regelmatig contact en informeren elkaar over wat er speelt. Op basis van de informatie van de procesmanagers stelt een klein analyseteam, waarin vertegenwoordigers van binnen- en buitenwereld zitten en dat bestaat uit een vaste kennisgerichte en een variabele casusgerichte bezetting, een plan van aanpak op. De uitvoerdersoverleggen voeren dit plan van aanpak vervolgens uit. De regie op de uitvoering ligt bij de gezinsmanager. De twee procesmanagers zijn verantwoordelijk voor een goed verloop van het proces van de uitvoering.

In het procesmodel wordt een viertal processen onderscheiden. Het eerste is het proces "melden". Het gaat hierbij om het registreren en beoordelen van binnenkomende meldingen dat wordt uitgevoerd door de procesmanagers. Daarnaast is er het proces "analyseren". In dit proces wordt de gesignaleerde problematiek geanalyseerd en wordt er een plan van aanpak gemaakt. Dit wordt gedaan door het analyseteam. Daarna is er het proces van "toewijzen". De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plan van aanpak wordt toegekend aan bepaalde instanties en personen en de uitvoering wordt voorbereid. Dit wordt gedaan door de gezinsmanager. Vervolgens is er het proces van "interveniëren". Hier wordt het plan van aanpak daadwerkelijk uitgevoerd. Dit gebeurt door het uitvoerdersoverleg. Naast deze vier opeenvolgende processen zijn er twee processen die voortdurend van belang zijn. Het eerste is het proces "sturen". Dit houdt in het zorgdragen voor de voortgang van het proces. De gezinsmanager is binnen dit proces verantwoordelijk voor de inhoudelijke voortgang dat interventies ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. De procesmanagers dragen zorg voor een goed verloop van het gehele proces door meldingen aan te nemen en opdrachten te geven. Het tweede proces dat constant in gang is is het proces "beheren". Hier gaat het om het ondersteunen van de proces-

gang door het beheren van informatiesystemen. Dit proces wordt door alle ketenpartners uitgevoerd. Zij maken uitgebreide cliëntdossiers met gegevens over meldingen, plannen, voortgang en correspondentie. Op deze manier blijven alle partners zo goed mogelijk op de hoogte van wat er al gebeurd is en wat er nog moet gebeuren. Dit procesmodel wordt door de vergadering goed ontvangen. Afgesproken wordt dat in een kleine groep met vertegenwoordigers van jeugdzorg, woningbouwcorporatie, politie, stadsdeel, raad voor de kinderbescherming, ketenunit en Spirit, het procesmodel verder uitgewerkt zal worden.

De aanloop naar het zesde bijzondere casusoverleg

In de aanloop naar het zesde bijzondere casusoverleg en het verdere vervolg daarna is een aantal gebeurtenissen relevant.

Op 15 juni 2007 brengt de gemeentesecretaris op verzoek van het stadsdeelbestuur een werkbezoek aan het stadsdeel Osdorp om daar kennis te maken met de Osdorpse aanpak van multiprobleemgezinnen. Het stadsdeel is al vele jaren bezig met de ontwikkeling van een vergelijkbare aanpak als die in Slotervaart recent is gestart, maar meer met een focus op de preventieve kant. De minder zware multiprobleemgezinnen waar nog geen sprake is van een combinatie met overlast staan centraal. Het stadsdeel heeft de ambitie om met zijn aanpak de standaard te zetten voor de hele stad. Afgesproken wordt te onderzoeken in hoeverre beide aanpakken elkaar kunnen aanvullen en de projectleider van het Osdorpse project wordt door de gemeentesecretaris in contact gebracht met de externe adviseur die ook het project overlast gevende multiprobleemgzeinnen adviseert en de relevante ambtelijke topmanagers binnen de gemeente. Hier wordt de kiem gelegd voor het in elkaar schuiven van de verschillende aanpakken dat na de afronding van de cyclus bijzondere casusoverleggen zijn beslag zal krijgen.

Tijdens een bezoek van de netwerk 12+-coördinator en Bureau Jeugdzorg aan de moeder van het gezin op 13 juni 2007 wordt haar uitgelegd waarom zij niet is uitgenodigd voor het portiekoverleg op 18 juni 2007. De bewoners willen dit niet. Ze zijn nog steeds bang voor represailles. Als bewoners eraan toe zijn, kan eventueel in de toekomst alsnog een overleg met de moeder erbij worden georganiseerd. De moeder geeft aan dit jammer te vinden en nog steeds graag in gesprek te willen gaan met haar buren. Ze wist overigens al van het portiekoverleg, want ze had de uitnodigingsbrief (in het Nederlands) voor haar bovenbuurvrouw (Marokkaanse) vertaald. De moeder geeft in dit gesprek ook aan graag te willen verhuizen. Ze heeft het gevoel dat haar reputatie zo slecht is dat zij het nooit meer goed kan maken in haar huidige woonomgeving.

Tijdens de portiekbijeenkomst op 18 juni 2007 (aanwezig naast de bewoners waren de woningbouwcorporatie, Bureau Jeugdzorg, politie

en het stadsdeel) waren de bewoners zeer emotioneel. Ze gaven aan dat het allemaal te lang geduurd heeft. Het geduld van alle bewoners is op. Ze willen het liefste allemaal verhuizen. De bewoners zijn cynisch ten opzichte van het gezin, de zorg, de woningbouw, het stadsdeel alsmede de hele Marokkaanse gemeenschap. "De zorg verwent het gezin en de woningbouw doet niets." Een tien jaar voortslepende ellende wordt nog eens opgesomd: vernielingen, baldadigheid, overlast, inbraken, brandstichting, moeder vaak 's avonds afwezig, kinderen alleen die dan overlast veroorzaken, bedreigingen en scheldpartijen.

In het tweede overleg met B en W op 3 juli 2007 doet het petit comité verslag van de voortgang van het bijzondere casusoverleg en de knelpunten die het daarbij tegenkomt. De stand van zaken ten aanzien van het gezin wordt gerapporteerd en er wordt melding gemaakt van de verwachte te bereiken overeenstemming binnen de structurele aanpak. Knelpunten die op tafel worden gelegd hebben vooral betrekking op het ontbrekende sanctiekader voor 18+ (al gaat OOV wel kijken of de patseraanpak een oplossing kan bieden voor jongeren die wel een luxe levensstijl hebben, maar geen verklaring hebben hoe ze aan het geld komen; in die gevallen kan in samenwerking met de belastingdienst mogelijk toch worden ingegrepen) en ontbrekende voorzieningen voor situaties die zich niet lenen voor vrijwillige zorg thuis, in pleeggezinnen (vrijwillig of gedwongen), of justitiële oplossingen (Glen Mills, detentie) en eerste ideeën vanuit de zorg voor alternatieve voorzieningen (speciale portieken voor probleemgezinnen met in datzelfde portiek wonende hulpverleners, een project waarbij in speciale woningen verspreid in wijken pleegouders/hulpverleners wonen die per huis voor een klein aantal probleemkinderen zorgen dicht in de buurt bij hun ouders). B en W nodigen de betrokkenen uit die voorstellen uit te werken en aan haar te presenteren in een derde overleg in september 2007.

Tijdens dit overleg geeft de burgemeester ook nog aan dat zijn kritische publicitaire acties (waarvan sommige ketenpartners met name vanuit de zorgkant dachten dat die waren ingestoken door de gemeentesecretaris) echt op zijn eigen initiatief waren ondernomen. Hij had daarmee ook de gemeentesecretaris overvallen. Het moest worden gezien als een uiting van de grote zorg die hij had. Een steen in de vijver in de hoop dat de daarmee veroorzaakte kringen naar een nieuwe oplossing zouden wijzen. Zijn pleidooi voor een ultieme "ingrijpingsbevoegdheid" moest vooral worden gezien als instrument dat vooral niet (te veel) moet worden gebruikt. Meer een stok achter de deur die er vooral moet zijn om niet te worden gebruikt. "Zorg ervoor dat ik niet nodig ben" was de boodschap van de burgemeester.

Het zesde (en laatste) bijzondere casusoverleg
Tijdens het zesde bijzondere casusoverleg op 4 juli 2007 wordt de stand van zaken ten aanzien van de vijf gezinnen doorgenomen. Alle casuïstiekoverleggen en analysebijeenkomsten zijn conform afspraak doorgegaan. De verslaglegging daarover heeft al duidelijk een professionaliseringsslag doorgemaakt en ook anderszins loopt de samenwerking en onderlinge informatie-uitwisseling steeds beter, al blijft er grote behoefte aan een meer gestructureerde systematische manier van werken.

Ten aanzien van de vijf gezinnen wordt geconstateerd dat er voorzichtig voortgang wordt geboekt met een integrale aanpak. Voortgang in die zin dat alle overleggen conform afspraak hebben plaatsgevonden en in de zin dat alle betrokken partijen een goed totaaloverzicht beginnen te krijgen en in goed onderling overleg ook al begonnen zijn met allerlei op elkaar afgestemde interventies. Met als rode draad steeds de laatste-kansbenadering (meewerken, indien geen resultaat binnen drie maanden, dan beginnen met uithuisplaatsingen).

Vervolgens presenteert de externe adviseur zijn voorstel voor een meer systematische en structurele aanpak van de multiprobleemgezinnen. De kern van zijn voorstellen is het hanteren van een goede ketenregie op basis van uitgewerkte procesafspraken en een helder escalatiemodel. Het goede procesverloop wordt gemonitord door de beide procesmanagers. Bij knelpunten vindt escalatie plaats naar procesmanagers. Komen die er niet uit, dan vindt escalatie plaats naar bestuurlijk niveau en uiteindelijk als ultieme escalatie de burgemeester. Alle partijen omarmen het globale procesontwerp zonder al te veel discussie. Staande de vergadering wordt de procesmanager namens het stadsdeel bekendgemaakt. Afgesproken wordt ook om ondertussen al zoveel mogelijk te werken in de geest van het globale procesmodel. Met als bestuurlijk escalatiegremium voorlopig het petit comité. Daarmee is ook een einde gekomen aan het bijzonder casusoverleg.

De sfeer in dit laatste bijzonder casusoverleg is duidelijk weer beter en ook optimistischer dan het vorige casusoverleg, getuige onder meer de soepele en snelle goedkeuring van de verbetervoorstellen. Tegelijkertijd is iedereen ook onder de indruk geraakt van de weerbarstigheid van de problematiek. Alle partijen zijn zich ervan bewust dat het nog veel te vroeg is om de vlag uit te steken. Het vertrouwen begint te groeien door steeds beter wordende samenwerking, maar blijft broos, mede omdat de echte successen nog op zich laten wachten. Er wordt een groot beroep gedaan op het geduld en de veerkracht van alle betrokkenen. Iedereen hunkert naar echte doorbraken/successen. Maar men gaat met redelijk goede moed de zomermaanden in.

Op weg naar stadsbrede besluitvorming

Nog voor de zomer gaat het analyseteam, zoals dat beschreven is in het procesmodel van extern adviseur Erik Steketee, van start. De procesmanagers voor de binnen- en buitenwereld worden aangesteld. Zijn definitieve vorm krijgt het analyseteam echter pas in januari 2008. Op 21 augustus 2007 wordt de oudste zoon van het eerste gezin naar Glen Mills gebracht. Hij stond als "OAT" (Opsporing Aanhouding Terugbezorging) gesignaleerd en is daarom aangehouden in Malaga. Vanaf september 2007 is er weer regelmatig overleg. Zoals afgesproken in het casusoverleg van 4 juli 2007, gebeurt dit in kleinere groepen. Op 3 september 2007 wordt er een bijeenkomst gehouden over de familie. Daarin wordt er een eventuele verhuizing besproken naar een woning in Noord. De woning blijkt (nog) niet geschikt, omdat het een nogal gehorige woning is en wordt door de moeder geweigerd. Ze ziet het toch niet zitten om naar Noord te verhuizen vanwege slechte herinneringen toen ze daar met haar ex-man woonde. Inmiddels is er onvoldoende aanleiding om tot gedwongen verplaatsing over te gaan. Het feit dat er een concreet aanbod ligt zet haar wel aan tot meer medewerking. Uit dit aanbod blijkt immers nog weer eens dat het de samenwerkende partners echt menens is.

Op 11 oktober 2007 wordt een bestuursconferentie "Koers Nieuw West" in stadsdeel Osdorp gehouden (stadsdeelvoorzitters van westelijke stadsdelen). In Osdorp waren ze ook al eerder begonnen met een gezinsgerichte aanpak en rondetafelbijeenkomsten. Daar hadden ze een soortgelijke methode ontwikkeld als de casus overleggen in Slotervaart. Tijdens de bestuursconferentie wordt officieel afgesproken dat de methode van Osdorp en het model van Slotervaart in elkaar worden geschoven. Tijdens de conferentie wordt heel Nieuw-West als proefgebied voor de uitvoering van dit model benoemd. Op 5 november 2007 vindt er vervolgens een ambtswoninggesprek plaats waarin het besluit van de bestuursconferentie wordt herbevestigd en wordt aangevuld met het besluit om na succesvolle uitrol in Nieuw-West ook over te gaan op een stadsbrede uitrol.

Ontwikkelingen na het ambtswoninggesprek van 5 november 2007

Een psychologisch behoorlijke dip in de samenwerking wordt veroorzaakt doordat het college van B en W geen vervolg geeft aan de afspraken om in september voorstellen voor "tussenliggende voorzieningen" in ontvangst te nemen. De voorstellen die door Spirit en Bureau Jeugdzorg waren ontwikkeld werden min of meer genegeerd. Daarnaast overviel de gemeente (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling) de uitvoeringspartners met eigen – zonder enig vooroverleg – ontwikkelde voorstellen voor een "Acht tot Achtaanpak" waarbij op het laatste moment nog even aan Bureau Jeugdzorg en Spirit werd gevraagd om ge-

zinnen en gezinsmanagers te leveren. Dit samenwerkingsincident had gemakkelijk tot een terugval in de samenwerking kunnen leidden, want de emoties liepen weer hoog op. Het feit dat dit niet gebeurd is geeft aan dat die samenwerking blijkbaar tegen een stootje kan.

Uit een tussenevaluatie van de extern adviseur Steketee van augustus 2008 blijkt dat de uitvoering met het nodige vallen en opstaan langzaam de goede kant opgaat. Zijn belangrijkste bevindingen worden hier kort weergegeven mede op basis van interviews met alle betrokkenen.

> De algemeen gedeelde conclusie is dat de opzet van een klein multidisciplinair analyseteam dat een compleet plan van aanpak maakt, werkt. Er wordt goed en slagvaardig samengewerkt en de aanpak leidt tot goede (inhoudelijke) resultaten. De andere noviteit, de gezinsmanager, leidt ertoe dat het gezin goed in beeld is (en blijft) en dat de hulpverlening direct inspeelt op veranderende situaties. Hierdoor merken klanten dat er gericht aan resultaten wordt gewerkt en dat de vrijblijvendheid voorbij is. Een andere bevinding is dat deze aanpak intensief is en het nodige aan tijd en capaciteit van de deelnemers vraagt. Of dat meer is dan in de oude situatie is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de inzet leidt tot concrete resultaten.
>
> De instroom was aanvankelijk laag en er moest worden gezocht naar nieuwe casussen. Dat was opmerkelijk gezien de vermeende omvang van de doelgroep. Er zijn twee oorzaken te onderkennen voor de aanvankelijk lage instroom. Enerzijds was de pilot niet breed gecommuniceerd, zodat er een grote mate van onbekendheid met de aanpak bij de aanleveraars was. Anderzijds bleek dat mogelijke bronnen, zoals shortlisten van politie of netwerkcoördinatoren van stadsdelen niet altijd een goed inzicht bieden op de doelgroep overlast gevende multiprobleemgezinnen. Gaandeweg leek het alsof er soms onnodig werd geëscaleerd en dat casussen regelmatig buiten de doelgroep vielen. De criteria voor aanmelding zijn aangescherpt. Er moet sprake zijn van overlast en er moeten maatregelen van toepassing zijn.
>
> Het analyseteam kende aanvankelijk nog wat aanloopproblemen, omdat veel niet (naar niet direct betrokkenen) was gecommuniceerd of dat er nogal wat uitzoekpunten waren. Gaandeweg is de werkwijze uitgekristalliseerd en heeft het analyseteam zijn rol verder ontwikkeld. De samenstelling van het analyseteam is goed. Het blijkt goed in staat een compleet functioneel beeld samen te stellen en niet het eigen organisatiebelang te dienen. Er is meer eenvormigheid in aanpak en methoden ontstaan.

Het verzamelen van informatie blijft omslachtig en tijdrovend, maar de meerwaarde van een totaalbeeld op het gezin wordt onderkend. De informatiepositie (wie vraagt/levert welke gegevens en wie houdt wat bij?) is nog niet goed geregeld. Er wordt gewerkt aan een privacyprotocol dat dit moet ondervangen. (...) Het informatie verzamelen en het opstellen van het plan van aanpak verlopen nog niet soepel. Met name bij het opstellen van de plannen is bij Bureau Jeugdzorg achterstand ontstaan, waardoor nog niet die snelheid kan worden gemaakt die wenselijk is. Daardoor kosten de besprekingen van het analyseteam (en het uitvoeringsoverleg) meer tijd dan nodig. (...) Er wordt niet altijd goed teruggekoppeld naar de aanleverende partijen of andere netwerken, zodat het risico bestaat dat anderen ook tijd besteden aan de casus.

Verder blijkt dat de gezinsmanagers nogal wat moeite hebben om een uitvoeringsoverleg bij elkaar te krijgen. Het komt voor dat hulpverleners andere agendakeuzes maken en ook geen vervangers hebben. Dit ondergraaft de integrale en vooral gecoördineerde aanpak. De leverplicht ten aanzien van deelname wordt nog niet door elke organisatie nagekomen.

Het blijkt dat de gezinnen ervaren dat er geen ruimte meer zit tussen plannen en uitvoering of actie en reactie. Wel blijkt dat het organiseren van de hulpverlening door anderen dan de direct bij de pilotorganisaties betrokkenen veel tijd en overtuigingskracht kost. Het is nodig dat de rol en het mandaat van de gezinsmanager in het veld goed wordt belegd en gecommuniceerd. Ook komen nog duidelijker dan voorheen de gaten in het aanbod naar voren (tekort aan bedden, aanbod voor jonge meisjes, hulpverlening aan ongehuwde moeders, gebrek aan maatregelen voor 18+).

De principes werken, maar de doorlooptijden worden nog niet gehaald.

Na het laatste bijzondere casusoverleg heeft er geen bijeenkomst meer plaatsgehad met diegenen die aanvankelijk betrokken waren. Daardoor is een groot aantal partijen niet (meer) geïnformeerd over wat er feitelijk gebeurt, noch dat zij daar enige invloed op kunnen laten gelden. Het is van belang om de werking en de successen van de aanpak goed te delen met anderen. Verder is het van belang om juist partijen als stadsdelen en corporaties ook beleidsmatig bij de aanpak te betrekken. De pilot ver-

> keert in een bestuurlijk vacuüm en heeft geen opdrachtgever. De procesmanagers hebben geen directe verantwoordelijke (anders dan hun lijnmanager) aan wie voortgang van de pilot wordt gerapporteerd. Er zijn diverse portefeuillehouders op stadsdeel en gemeentelijke niveau, maar het is niet helder wie de trekker is.
>
> De algemene conclusie is dat de aanpak werkt. De principes van de aanpak kloppen en leiden tot resultaat. Nu is het tijd om snelheid (en volume) te maken.

Op 29 oktober 2008 vindt in het kader van dit promotieonderzoek een *leerinterventie* plaats waarin een aantal sleutelpersonen gezamenlijk terugblikken en leermomenten benoemen. Op de opbrengsten van de leerinterventie wordt meer in detail ingegaan in de volgende paragraaf. Voor nu is het belangrijk op te merken dat het de eerste keer is dat de sleutelpersonen weer in deze samenstelling bijeenkomen. Collectief wordt geconstateerd dat het eigenlijk jammer is dat dit niet eerder is gebeurd en een automatisme is gebleven na het stoppen met het bijzondere casusoverleg. Er is ook voldoende aanleiding voor, omdat de samenwerking nog steeds niet (altijd) vanzelf gaat. Discussie is er over de vraag wie daarvoor het initiatief had moeten nemen. De ex-gemeentesecretaris is van mening dat iedereen dit initiatief had kunnen nemen in het kader van verantwoordelijkheid nemen. De andere partijen zijn van mening dat het initiatief van de gemeente had moeten uitgaan als natuurlijke regisseur in dit soort situaties. Interessant zijn de redenen die worden aangevoerd waarom bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg of Spirit niet zelf het initiatief naar zich heeft toegetrokken. Bureau Jeugdzorg voelt zich niet sterk genoeg om die rol te pakken. Spirit is bang voor het verwijt dat ze alleen maar bezig is met omzetvergroting.

De ex-gemeentesecretaris vraagt vervolgens waarom betrokkenen dan niet op zijn minst collectief meer eisend naar de gemeente zijn opgetreden als men die regisseursrol graag gecontinueerd had willen zien. En waarom bovengenoemde redenen om niet zelf de regie te pakken, niet ook gewoon bespreekbaar zijn gemaakt. Deze vraag en de zeer goede sfeer tijdens de leerinterventie (een soort reüniesfeer) leiden wel tot een eyeopener. Ter plekke wordt afgesproken dat betrokkenen gezamenlijk het ambtswoninggesprek dat – toevallig – enkele weken daarna is gepland, zullen voorbereiden.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de voortgang in het project er nog steeds in zit, zij het langzaam en stapje voor stapje. Van het volledig inzakken van het project is na het stoppen van het bijzondere casusoverleg geen sprake. Maar mogelijk dat dingen sneller zouden gaan als partijen elkaar ook vaker blijven opzoeken om gezamenlijk de

voortgang te bespreken. Afgesproken wordt om in dat verband even af te wachten wat het aanstaande ambtswoninggesprek oplevert.

Dat ambtswoninggesprek dat in oktober 2008 plaatsvindt is vooral gericht op het gezamenlijk opnemen van de stand van zaken en het maken van afspraken over het aanpakken van nog resterende knelpunten zoals het gebrek aan voldoende woningen en ontbrekende mogelijkheden voor gedwongen hulpverlening voor 18+-jongeren.

Sinds 2009 is sprake van de uitrolfase naar alle stadsdelen en zelfs stadsregiobreed. Dat gaat weer met vallen en opstaan langzaam de goede kant op. De uitdaging is nu vooral dat de verschillende betrokken organisaties hun eigen organisatie rijp maken voor de regiobrede uitrol. Dat blijkt een behoorlijke managementopgave, maar de nieuwe aanpak staat stevig in de steigers.

Resultaten

Korte termijn (2007)

Het eerste resultaat van zes maanden intensief, gedisciplineerd en hoogfrequent samenwerken waren integrale plannen van aanpak voor de vijf in behandeling genomen multiprobleemgezinnen. Op basis van een zogenaamde laatste-kanspropositie werden de gezinnen allerlei vormen van hulp aangeboden (familietherapie, dagbesteding voor de kinderen, weekendgastgezinnen, enzovoort) met de afspraak dat overlast en criminaliteit zou stoppen. Zou dit niet het geval zijn, dan zou uithuisplaatsing van de oudste kinderen, eventueel in combinatie met gedwongen verhuizing van de rest van het gezin aan de orde zijn. Het oudste kind van het eerste gezin werd ook daadwerkelijk uithuis geplaatst. Het was niet makkelijk om overeenstemming te bereiken, maar uiteindelijk konden alle partijen zich vinden in deze gemeenschappelijke aanpak.

Een tweede resultaat was dat de gezinnen zich, na een moeizame start, redelijk goed aan de gemaakte afspraken hielden, meewerkten met de familietherapie en dat er sprake was van substantiële vermindering van overlast en criminaliteit.

De reeks van bijzondere casusoverleggen heeft een nieuwe generieke methode opgeleverd voor de aanpak van alle overlast gevende multiprobleemgezinnen in de gemeente Amsterdam. Al vrij snel na de afronding van het bijzondere casusoverleg besloten de stadsdelen in Amsterdam-West tot invoering in combinatie met een vergelijkbare methode ontwikkeld in het stadsdeel Osdorp, die zich vooral richtte op het voorkomen van het ontstaan van extreme multiprobleemgezinnen. In het najaar van 2007 werd in een ambtswoninggesprek door de top van alle meest betrokken organisaties besloten tot stadsbrede invoering van het nieuwe samenwerkingsmodel.

Bijzondere vermelding verdient nog de "zelfbindingsafspraak" die de toenmalige bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg heeft gemaakt met betrekking tot situaties waarin naar de burgemeester wordt geëscaleerd (wat zich overigens tot op heden niet heeft voorgedaan). Hij heeft aangegeven dat hij zoveel vertrouwen heeft in de zorgvuldigheid van de nieuwe procesafspraken dat hij zich als het zover komt automatisch zal neerleggen bij een besluit van de burgemeester en dat besluit dus zonder verdere discussie zal uitvoeren.

Middellange termijn (2007-2010)

In hoeverre sprake is van duurzame verbetering in de situatie van de vijf oorspronkelijke gezinnen is voor vier gezinnen niet bekend, omdat ze niet meer apart zijn gevolgd. Ten aanzien van het eerste gezin is nog steeds sprake van een integrale aanpak met een groot pakket aan maatregelen. Destijds is het tweede kind – met instemming van de moeder – uit huis geplaatst. In februari 2008 komt de moeder tijdens een speciale uitzending van *Pauw en Witteman* vanuit Slotervaart (waar ook Cohen en Marcouch aan deel nemen) aan het woord. De toon van haar verhaal is compleet anders dan haar optreden op AT5, dan precies een jaar geleden. Ze vindt nog steeds wel dat er veel verschillende hulpverleners langs komen, maar ze heeft – zegt ze – zelf de regie en heeft haar verantwoordelijkheid genomen. Dit leidt nog wel in de dagen daarna tot licht verontwaardigde reacties van enkele betrokken organisaties. Daarop reageert de ex-gemeentesecretaris steeds als volgt: "Er is geen reden voor verontwaardiging. Er is juist alle reden om de vlag uit te steken. Uit de reactie van de moeder blijkt immers dat ze uit de slachtofferrol is gestapt. Therapie geslaagd. Goed gedaan!"

De functionele familie therapie is inmiddels afgerond en bevindt zich in de nazorgfase. Het zou te ver gaan om te zeggen dat alle problemen in het gezin zijn opgelost. Maar de situatie is beheersbaar geworden. De moeder werkt goed mee, maar permanente ondersteuning blijft nodig. Ook het derde kind is uit huis geplaatst en zo nu en dan is er weer sprake van een opleving van overlast en criminaliteit, ook bij sommige jongere kinderen. Dat maakt sommige betrokkenen enigszins moedeloos en leidt regelmatig tot discussies over de vraag of het hele gezin niet alsnog naar een andere plek moet verhuizen. Tegelijkertijd zijn alle betrokkenen het erover eens dat de overlast structureel substantieel is teruggebracht en dat het met het gezin beter gaat dan voorheen.

De aanpak van overlast gevende multiprobleemgezinnen is vanaf 2009 stadsregiobreed ingevoerd en dient als voorbeeld voor de stadsregionale aanpak van multiprobleemgezinnen. Uit de cijfers blijkt dat de overlast gestaag afneemt, al kan dat niet een-op-een worden toegeschre-

ven aan (alleen) deze aanpak. Ten aanzien van de aanpak van overlast gevende multiprobleemgezinnen die is voortgekomen uit de ervaringen in Slotervaart en Osdorp, is in 2008 besloten om die uit te rollen in de hele stadsregio. Harde gegevens over de resultaten van deze aanpak (bijvoorbeeld afname aantal multiprobleemgezinnen, afname problematiek per gezin) zijn nog niet beschikbaar, maar een eerste onafhankelijk kwalitatief onderzoek uit 2010 is positief over de aanpak, al valt er nog veel te verbeteren als het gaat om het gedisciplineerd conform het procesmodel werken, organisatiebreed draagvlak bij alle betrokken organisaties en de verdere professionalisering van de werkwijze (bijvoorbeeld betere analyses maken) en van de gezinsmanagers. Zaken waar overigens hard aan wordt gewerkt onder regie van de stuurgroep (overlast gevende) multiprobleemgezinnen. Eind 2010 blijkt bij een massaal bezochte conferentie in de Beurs van Berlage (ruim 600 deelnemers) dat de aanpak van (overlast gevende) multiprobleemgezinnen nog steeds springlevend en in verdere ontwikkeling is.

6.4.3 Opvattingen van actoren over de inhoudelijke aanpak, de toegepaste principes van slimmer werken, de gehanteerde veranderstrategie en het succes van de aanpak

In aanvulling op de hiervoor beschreven chronologie ga ik, om de beschrijving van de gebeurtenissen te completeren, in deze paragraaf in op de opvattingen van betrokken sleutelpersonen over de inhoud van de aanpak, over de effectiviteit van de toegepaste principes van slimmer werken, over de effectiviteit van de gehanteerde veranderstrategie en opvattingen over het succes van de aanpak in algemene zin. Deze opvattingen zijn gebaseerd op de interviews met een aantal sleutelpersonen en de opbrengsten van de leerinterventie. Daarnaast is ook gebruikgemaakt van interviews van de extern adviseur Steketee in het kader van zijn tussenevaluatie (augustus 2008) en van een aantal interviews, dat Piet van Diepen heeft afgenomen bij direct betrokkenen in het kader van het boekje *Offensief Besturen*.[91] De opvattingen zijn samengevat en hier en daar geïllustreerd met concrete uitspraken van respondenten.

Inhoudelijke perspectiefverschillen

Het belangrijkste inhoudelijke perspectiefverschil is dat tussen de binnenwereld (de jeugdzorginstellingen) en de buitenwereld (stadsdeel, woningbouwcorporatie, politie, openbaar ministerie), al is ook sprake van andere perspectiefverschillen binnen de binnen- en buitenwereld en tussen beleid en uitvoering. De binnenwereld is een voorstander van een aanpak waarbij door middel van het bieden van allerlei vormen van zorg geprobeerd wordt de problematiek van het gezin op te

lossen. De binnenwereld wil hier vaak veel langer mee doorgaan dan de buitenwereld. De buitenwereld heeft vooral oog voor de omgeving en de overlast die de gezinnen daarvoor veroorzaken. Zij is daarom vaker van mening dat een gezin of enkele leden van het gezin uit huis geplaatst moeten worden. Over dit punt zijn de verschillende partijen tijdens het casusoverleg vaak in discussie geraakt. Het zorgt ervoor dat de samenwerking in eerste instantie moeizaam verloopt. De binnenwereld is van mening dat de jarenlange interventies uiteindelijk zin zullen hebben en dat het een kwestie van volhouden is, zorginterventies vergen nu eenmaal tijd. Een harde aanpak van uithuisplaatsing zal al het goede werk van de voorgaande jaren alleen maar tenietdoen. De buitenwereld vindt dat de interventies te weinig hebben opgeleverd en de overlast en criminaliteit alleen maar erger zijn geworden, voor hen is het van belang dat er op korte termijn resultaat geboekt word. Er was in het begin weinig vertrouwen in elkaars aanpak en weinig begrip voor elkaars visie op het probleem. De betrokken organisaties werkten allemaal langs elkaar heen zonder informatie over het gezin te delen of de ander op de hoogte te brengen van gepleegde interventies. Iedereen deed slechts iets aan een deel van het probleem; alleen het deel waarvoor de organisaties elk wettelijk verantwoordelijk waren. Er was daardoor weinig zicht op wat er in de gezinnen gebeurde.

> Het is niet ons doel om zoveel mogelijk mensen uit huis te plaatsen. Maar als de overlast te erg wordt, moet je daar uiteindelijk wel toe overgaan. (Chretièn Mommers, directeur woningbouwcorporatie Eigen Haard)

> Tijdens dat eerste casusoverleg werd er vooral informatie gedeeld. Wat ik opvallend vond was dat afhankelijk van in welke organisatie je zat, de één zei dat er sprake was van een groot probleem en de ander zei dat er nauwelijks iets speelde. Justitie zei bijvoorbeeld dat er weinig zaken liepen, alleen wat kleine dingetjes. En de woningbouwcorporatie zei dat het probleem juist heel groot was, omdat het hele portiek wilde verhuizen vanwege de overlast. Maar alle hulpverlenende instellingen hadden wel een dossier over het gezin. Iedereen zei dat er wel een traject gestart was in het gezin, maar dat het niet afgemaakt was. Of dat het wel afgemaakt was, maar dan zonder succes. En dat was het. Ik vond dat ongelooflijk. Dat iedereen zegt we hebben iets gedaan of ontkent dat er een probleem is en dat vervolgens een dossier gewoon zonder concrete resultaten afgesloten kan worden. (Erik Steketee, extern deskundige)

> Iedereen wordt afgerekend op zijn prestaties ten aanzien van de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden. De wetgeving zorgt er dus voor dat je een bepaalde focus hebt. Die heb je niet zomaar, dat is echt jouw maatschappelijke opdracht. Dan moet je heel erg de bereidheid hebben om gezamenlijk iets te doen. Want eigenlijk word je er, tussen aanhalingstekens, niet beter van. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Niet iedereen ziet de scheidslijn tussen binnen en buitenwereld even zwart-wit.

> Ik vind dat de tegenstelling tussen de binnen- en buitenwereld altijd veel te scherp wordt aangeduid. Binnen de verschillende werelden was er ook een verschillend idee over de aanpak. Er is veel meer diversiteit aan te duiden in de verschillende betrokken actoren. (Mariënne Verhoef, bestuurder Spirit)

> Uiteindelijk wil je allemaal dat het goed gaat met de kinderen. Alleen bestaat er verschil van mening over wat 'goed gaan' is. Maar wij (de betrokkenen bij het bijzondere casusoverleg, EG) konden het uitermate goed vinden met elkaar, we konden er goed uitkomen. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Naast het verschil tussen binnen- en buitenwereld ervaren sommigen ook het verschil tussen de wereld van de bestuurders en die van de uitvoerders.

> Ik denk dat de grootste tegenstelling eigenlijk tussen de gemeentelijke beleidsmakers en uitvoeringsinstellingen zit. Zorgen dat mensen hun werk op een andere manier gaan doen, kost heel veel tijd. Je hebt ze namelijk eerst op een bepaalde manier getraind. Politiek verantwoordelijken hebben niet door dat het aansturen van een organisatie met 900 man, veel inspanning vergt. Mensen die altijd in beleid hebben gezeten zeggen dat het voor de hand ligt om het op deze manier te doen. En dat is misschien ook wel zo, maar dat wil niet zeggen dat het ook gelijk gebeurt. Als je niet weet hoe het is om een uitvoeringsorganisatie aan te sturen, is het heel moeilijk je te verplaatsen in de problemen die dat oplevert. Dus ik kan me makkelijker verhouden tot een politiechef dan tot beleidsmakers. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Ook bestaat er een verschil tussen de managers van de betrokken organisaties en de uitvoerders die echt hulp verlenen in de gezinnen. Vaak konden de managers het eerder eens worden met elkaar over de manier van werken, maar was dit lastig door te communiceren naar de uitvoerders op de werkvloer.

> Het is logisch dat die verschillen op de werkvloer meer wrijving geven. Want die zitten echt in dat gezin met die hele enge opdracht. Dat geeft dan wel eens botsingen. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Het is lastig om uitvoerders in hetzelfde tempo mee te krijgen als de managers. De uitvoerders zijn niet bij de overleggen aanwezig en moeten dus op een andere manier het belang in gaan zien van de samenwerking. (Chretièn Mommers, directeur woningbouwcorporatie Eigen Haard)

Tijdens het casusoverleg zijn de binnenwereld en buitenwereld echter wel dichter naar elkaar toegegroeid. Alle respondenten gaven aan dat de verschillen tussen de binnen- en buitenwereld in de loop van de casusoverleggen zijn afgenomen. Iedereen heeft veel meer oog voor elkaars standpunt.

> De binnen- en buitenwereld zijn met elkaar in contact gekomen. Ze hebben veel kritiek op elkaar gehad, maar nu hebben ze de andere wereld ook beter bekeken en ze zien dat er ook dingen veranderen als je er iets van zegt. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Ik merk nu wel dat de focus ook op de buitenwereld zit. De woningbouwcorporatie gaf aan dat er al veel gezinnen waren die vanwege overlast in hun buurt of straat veroorzaakt door bepaalde gezinnen, in paniek verhuisd waren en hun huur opgezegd hadden. Dat vond de binnenwereld niet zo boeiend, niet zo belangrijk. Terwijl dat voor je hele leefklimaat in zo'n buurt wel degelijk van belang is. Daar zit nu wel meer balans in. Er is meer focus op de overlast gekomen, ook vanuit de binnenwereld. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

De nieuwe aanpak is gericht op het hele gezin.

> De ouders of broers en zussen kunnen een groot deel van het probleem veroorzaken. Als je daar niks aan doet, is het dweilen met de kraan open. Je haalt de oorzaak van het probleem niet

> weg. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

> Er is meer focus op de overlast gekomen, ook vanuit de binnenwereld. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

> Er is toch wel een gedeeld beeld ontstaan van het probleem, ondanks dat het systeem wat er is, daar niet echt aan meewerkt. (Mariënne Verhoef, Bestuurder Spirit)

Maar perspectiefverschillen blijven ook bestaan.

> Je merkt toch dat er verschillende invalshoeken blijven bestaan. Mensen blijven zich ook wel ergeren aan elkaar. Dat levert nog wel eens botsingen op. Dat blijft altijd bestaan, dat hoort erbij. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Uit de interviews blijkt dat de partners elkaar op bestuur- en directieniveau beter hebben kunnen vinden in hun visie. Er moest een koppeling tussen overlastbestrijding en het bieden van perspectief tot stand komen. Spirit brengt naar voren dat er meer energie is ontstaan om aanpak, instrumenten en voorzieningen te ontwikkelen. Door Bureau Jeugdzorg wordt bijvoorbeeld voortaan het brede plaatje, waaronder ook overlast valt, meegenomen in de eigen werkwijze. Geconcludeerd kan worden dat de perspectiefverschillen bij aanvang van het project groot waren en gedurende het project naar elkaar toe zijn gegroeid richting gemeenschappelijke probleemanalyse en oplossingsrichting.

Opvattingen over gehanteerde principes van slimmer werken

De in deze casus toegepaste principes van slimmer werken betreffen "4 × R", "netwerkmanagement"(waaronder ketenregie) en "herontwerp van werkprocessen".

Uit de interviews blijkt dat er overeenstemming is onder betrokkenen over het feit dat lang gebrek aan samenwerking het kernprobleem was en dat toepassing van deze principes van slimmer werken succesvol is geweest in het verbeteren van die samenwerking.

Het "4 × R-model" komt vooral tot uiting in de wijze waarop analyseteam en uitvoerders overleg en het bijzondere casusoverleg interacteren. De uitvoering heeft de "lead", maar indien nodig is escalatie mogelijk zodat knopen kunnen worden doorgehakt. De verschillende betrokken instanties moeten eerst samen afspraken maken over de praktische uitvoering van het plan van aanpak van het analyseteam. Komen zij er niet uit, dan kunnen ze naar een van de twee procesmana-

gers stappen; de procesmanager binnenwereld of de procesmanager buitenwereld. Zij bespreken de problemen vervolgens in het analyseteam en proberen er zo uit te komen. Procesmanagers kunnen uitvoerders wel op een dwingende wijze aanspreken als gemaakte afspraken niet nagekomen worden.

De gemeente heeft met de stimulatie voor samenwerking en het laten opstellen van een procesmodel, kaders geschapen waarbinnen de professionals hun werk moeten doen. Maar met de inhoudelijke vraagstukken met betrekking tot de hulpverlening in de gezinnen heeft de gemeente zich niet bemoeid. Het analyseteam en de mensen in de netwerken van de stadsdelen voor de lagere niveaus, kunnen zelf bepalen hoe het plan van aanpak voor de gezinnen eruitziet. Zo werd er ruimte gegeven aan de professionals om tot de beste aanpak te komen. Er zijn niet te veel details vastgelegd en men heeft een stapsgewijze en incrementele aanpak gehanteerd. Zo bleef er ruimte voor nieuwe ideeën.

Ruimte werd ook geboden doordat stadsdelen niet verplicht zijn mee te doen en gezinnen aan te melden bij het analyseteam, hoewel ze hier wel toe worden verleid. De bedoeling was immers om de aanpak uit te spreiden over de hele stad.

> Toen kregen we de opdracht om de methodiek door te ontwikkelen in Osdorp en vervolgens uit te spreiden over de andere westelijke stadsdelen. (Henri Kardaun, projectleider aanpak multiprobleemgezinnen in Osdorp)

Daarnaast hadden stadsdelen de ruimte om de aanpak van de multiprobleemgezinnen op hun eigen manier te organiseren.

> Wat mij betreft mag elk stadsdeel zijn eigen manier hebben, ik vind dat dat niet heel veel uitmaakt. Uiteindelijk komt het allemaal ongeveer op hetzelfde neer als je het hebt over een escalatiemodel en het verzamelen van informatie. (...) Er zijn wel wat standaarddingen. Vanuit de stadsregio is er een heel model ontwikkeld over de aanpak van niveau 1 tot en met 3 (multiprobleemgezinnen, EG). En dat hebben ze wel breed uitgedragen. Daar sluit iedereen wel op aan, dus ze doen niet allemaal heel andere dingen. Er zijn alleen kleine verschillen doordat er overal al een andere manier van werken bestond. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

Rekenschap geven over resultaten was in het geval van de aanpak van multiprobleemgezinnen nog niet echt aan de orde. De aanpak bevond zich nog in een pilotfase en er waren daarom nog niet veel concrete re-

sultaten te benoemen. Wel werd erop toegezien dat afspraken binnen de gestelde termijn nagekomen worden.

> We zeggen tegen elkaar dat de gemaakte afspraken nagekomen moeten worden. Daar krijgen we dan zes weken de tijd voor. En na die periode check ik met mijn team wat er van die afspraken terecht is gekomen. Als dat dan niet gelukt is, komt dat boven water en maak ik dat in dezelfde groep bespreekbaar. Ik maak het analyseteam verantwoordelijk voor dat gezin. (Henri Kardaun, projectleider aanpak multiprobleemgezinnen in Osdorp)

De gemeente heeft volgens de geïnterviewde sleutelfiguren een aanpak op basis van ketensamenwerking gestimuleerd en op deze manier richting gegeven aan de aanpak van multiprobleemgezinnen. Extern adviseur Erik Steketee heeft het procesmodel in opdracht van de gemeentesecretaris ontworpen. De gemeente heeft gestimuleerd dat er op basis van gemeenschappelijke processen gewerkt ging worden, iets wat past bij het werken met ketensamenwerking. Het procesmodel geeft richting aan het beleid, doordat het regelt dat er op een bepaalde manier informatie verzameld en gedeeld wordt, dat er voor een gezin een aanpak is, dat er een gezinsmanager is die verantwoordelijk is voor de uitvoering, dat het analyseteam verantwoordelijk is voor de overlast gevende multiprobleemgezinnen en dat er bij problemen in de uitvoering meldingen gedaan kunnen worden bij de procesmanagers. Het model is met alle betrokken partners besproken en ter goedkeuring voorgelegd. De gemeente heeft dit procesmodel dus niet eenzijdig aan de overige partners opgelegd. Hoewel sommigen wel druk voelden vanuit de gemeente om met dit plan in te stemmen. De ketenpartners bespraken de aanpak van de gezinnen op basis van gelijkwaardigheid.

> Iedereen moet inzien dat hij een schakel is in het geheel, iedereen is even belangrijk, maar iedereen moet zich bij zijn eigen taken houden. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

Een van de manieren om ketenregie op een succesvolle manier in te voeren was volgens de meeste sleutelfiguren het herontwerpen van werkprocessen.

> Het procesmodel regelt hoe we informatie uitwisselen, wat de taken en verantwoordelijkheden van iedereen zijn en hoe we een werkbaar geheel krijgen. (...) We vragen het gehele dossier. Iedereen brengt zijn eigen informatie in. Het is niet zo dat we

> dingen gaan overdoen, daar hebben we geen tijd voor. (Erik Steketee, extern adviseur)

> Het procesmodel lost nooit wat op, maar het geeft wel handvatten voor hoe je met elkaar ergens uit zou kunnen komen. Ik denk dat vooral het instellen van het analyseteam en het feit dat de procesmanagers organisaties mogen aanspreken op het leveren van capaciteit, het belangrijkste is geweest. Welk model je dan hanteert, maakt eigenlijk niet zoveel uit. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Op het moment dat een lid van het analyseteam zegt dat er iets moet gebeuren en er is een wachtlijst, dan neem ik niet genoegen met het antwoord dat er een wachtlijst is. Er moet dan alles aan gedaan worden om die wachtlijst te omzeilen. Dat lukt niet altijd, maar je moet wel je best doen. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> De procesmanagers voeren de regie op het nakomen van afspraken. Als die er niet uitkomen, komt het uiteindelijk bij de burgemeester. En dan komt die subsidierelatie aan de orde. Degene die betaalt, gaat er uiteindelijk over. Dat is de opdrachtgever. Als de opdrachtnemer zijn taken niet goed uitvoert, kun je daar als opdrachtgever bepaalde consequenties aan verbinden. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

> Wij hebben een format gemaakt waarop ingevuld kan worden om welk gezin het gaat, welke kinderen daarin zitten en waarom het gezin aangemeld wordt. En dan kan iedere instantie invullen wat de overlast is die bij hen bekend is. Zo worden alle problemen in een oogopslag duidelijk. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

De aanstelling van een gezinsmanager van Bureau Jeugdzorg is in het procesmodel opgenomen. Deze gezinsmanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan van aanpak van het analyseteam. Ook dit aspect van het procesmodel zorgt voor meer duidelijkheid over de taakverdeling. De gezinsmanager is degene die de regie voert op de zorg in het gezin.

> Het gaat niet om een beslissingsbevoegdheid maar om een regiebevoegdheid. Dat heeft meer te maken met het nakomen van afspraken. Daar kan je wel regie op voeren, maar niet op het inhoudelijke. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

Er zijn ook ontbrekende principes van slimmer werken. Zo is er nog geen goed systeem waarin gegevens op gezinsniveau verzameld kunnen worden.

> Dat komt omdat er in Amsterdam geen goed systeem is waarin we gegevens op gezinsniveau kwijt kunnen. Er is wel een 12+-systeem, maar dat is alleen voor kinderen 12+, daar hebben we niks aan. Er is niet een systeem voor alle gevallen. (Erik Steketee, extern adviseur)

Ook zorgt de wetgeving nog steeds voor financiële verkokering. Instanties worden nog steeds afgerekend op hun wettelijke verantwoordelijkheden.

> De politiek zegt wel dat wij het niet goed doen, maar ik denk dan ook dat de politiek deze wetgeving heeft verzonnen en bepaalde maatschappelijke opdrachten aan de instanties gegeven. Wij proberen die opdracht zo goed mogelijk uit te voeren en daar krijgen we ook ons geld voor, daar worden we op afgerekend. En ineens moet het dan allemaal anders, terwijl de wetgeving en de subsidiestromen niet veranderd zijn. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Opvattingen over gehanteerde veranderstrategieën en aanwezige succesfactoren

Bij de invoering van een nieuwe aanpak voor multiprobleemgezinnen worden verschillende veranderstrategieën door respondenten herkend. Een dominante strategie is de leerstrategie. Tijdens de bijzondere casusoverleggen waren zowel uitvoerders als managers van alle betrokken organisaties aanwezig om te praten over de aanpak van de vijf geselecteerde gezinnen in Slotervaart. Iedereen wordt betrokken bij het proces om zo een duidelijk beeld te krijgen van wat er aan de hand is en welke richting er gekozen moet worden. Men is gewoon maar bij elkaar gaan zitten om eerst eens te kijken wat er aan de hand was en informatie over de gezinnen te delen om vervolgens te gaan kijken wat er met elkaar aan gedaan kon worden. Participatie en inbreng van alle betrokkenen was van groot belang. Omdat de verscheidenheid aan actoren die ieder hun eigen ding deden, een groot onderdeel van het probleem zelf vormde.

> De verschillende betrokkenen kwamen samen in het casusoverleg om eens te kijken wat er nou precies aan de hand was en hoe er effectiever gewerkt kon worden. (Mariënne Verhoef, bestuurder Spirit)

> Alleen al door mensen erop te wijzen en uitvoerders met elkaar in contact te brengen gaat dit al veel beter. Voorheen wisten uitvoerders elkaar helemaal niet te vinden. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Zoiets ontstaat niet zomaar. Vooral niet op het niveau dat de gemeentesecretaris zich ermee bezig gaat houden en dat als een prioriteit gaat zien. Maar vanuit het veld werden er veel te veel signalen uitgezonden dat het niet klopte, dat het niet goed ging. Toen is het eerste gezin geselecteerd om de problematiek nou eens helemaal te ontleden. Pas toen we er echt in doken werd duidelijk dat er al zoveel hulpverlening op zo'n gezin zat. Tijdens de eerste bijeenkomst, toen iedereen vertelde wat ze in het gezin deden en nog van plan waren te gaan doen, werd ook pas echt de ernst van het probleem duidelijk. Hoe schrijnend we langs elkaar heen werkten. En hoe schrijnend die hele overheid niet met elkaar communiceerde en niet met elkaar samenwerkte. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

Er was volgens respondenten ook sprake van ruimte om fouten te maken en werkende weg te leren vanuit de uitvoeringspraktijk.

> Het hoeft niet vanaf gezin 1 goed te gaan. Het gaat met vallen en opstaan. Niet alles staat vastgelegd in zo'n procesmodel. Het is niet de bedoeling dat alles tot in detail in dat procesmodel is geregeld. De aanpak van slimmer werken is dat we bedenken wat er nodig is en dat we dat gewoon gaan doen. (...) De stedelijke dienst zegt ook dat we het eerst stadsregionaal moeten uitdenken. DMO (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, EG) heeft letterlijk tegen ons gezegd dat we dit niet zo mochten doen. Ik zei 'Ik hoor het, maar we gaan het nu wel zo doen.' Ik heb alle stadsdelen nu aan tafel zitten die het willen gaan doen, dus dat is voor mij een heldere opdracht. (Erik Steketee, extern adviseur)

Ook de machtsstrategie wordt herkend in de aanpak. Bij de aanpak van multiprobleemgezinnen had de gemeente soms een duidelijke machtspositie om andere betrokkenen te overtuigen mee te doen aan deze aanpak.

> Erik Gerritsen werd wel gezien als de afgeleide van de burgemeester. Die was gestuurd om dit te doen. Daardoor voelde iedereen wel druk, anders heb je gewoon een politiek probleem.

> Daar had niemand echt zin in. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

De ene actor vond de rol van de gemeente groter dan de andere. De meesten zijn van mening dat de gemeente en de voorzitter als vertegenwoordiger van de gemeente signalen hebben opgepikt en daar vervolgens iets mee gedaan hebben om iets in beweging te zetten.

> Volgens mij was het een kwestie van hier schreeuwen en de gemeente luistert. Het was duidelijk dat er wat aan de hand was en Cohen zei op een gegeven moment, laten we eens wat gezinnen intensief gaan bespreken en dan kijken we waar we tegenaan lopen. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

> In feite is het een enorme coproductie. Maar het feit dat het initiatief is genomen om überhaupt de partijen bij elkaar te zetten, is wel toe te schrijven aan de gemeente. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Ik denk niet dat Erik Gerritsen het hele verhaal gemaakt heeft zoals het is. Want ik denk dat het vooral de uitvoering is geweest die dat heeft gedaan. Maar het feit dat hij zich ervoor inzette om het leven in te blazen en iedereen aansprak op zijn verantwoordelijkheden, heeft er wel voor gezorgd dat iedereen enthousiast werd. Het initiatief voor het introduceren van deze aanpak kwam van OOV. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Als ik op een gegeven moment een ontwerp heb, gaat Erik Gerritsen met het gezag dat hij heeft zo'n casusoverleg in. Er zal dan niemand zeggen: dit gaan we niet doen. (Erik Steketee, extern adviseur)

> Het initiatief voor deze aanpak kwam volledig bij de gemeente vandaan. Er was weliswaar de wil van de verschillende betrokken instanties om mee te werken, maar het initiatief is wel van boven af opgelegd en was nooit tot stand gekomen zonder bemoeienis van de gemeente. De meeste betrokkenen voelden wel in meer of mindere mate druk vanuit de gemeente om mee te doen, maar stemden daar wel allemaal ook zelf mee in. Ze zagen zelf ook dat het niet goed ging, en wilden het wel eens op een andere manier gaan proberen. Dat er begeleiding van het project kwam van een hoge ambtenaar, haalde veel betrokkenen

> over de streep, omdat dat het belang van deze nieuwe aanpak onderstreepte. Er is meer sprake van overtuiging dan van het doordrukken van een plan. (...) Partijen voelden zich verplicht om zich aan de afspraken te houden onder druk van de gemeente. Deze druk komt voor de zorginstellingen vaak voort uit de subsidierelatie met de gemeente. Alleen bij Bureau Jeugdzorg is dat niet het geval, omdat zij een andere financieringsstructuur hebben. Toch voelden ze daar ook wel de druk vanuit de gemeente om mee te werken. (Chretièn Mommers, directeur woningcorporatie Eigen Haard)

> We zijn toen een paar keer met het petit comité bij elkaar geweest en in kleine groepen bij elkaar geweest. Iedereen moest zijn agenda schrappen en komen. Dat is het voordeel van zo'n hoge ambtenaar, dan komt iedereen ook braaf. Maar uiteindelijk moet deze opgedragen samenwerking veranderen in een bepaalde loyaliteit, een natuurlijke samenwerking. (Gerard Kuijn, districtschef Politie)

Opvattingen over succesfactoren

Uit de interviews komt een groot aantal succesfactoren naar voren. De belangrijkste succesfactor voor deze nieuwe aanpak, die door iedereen genoemd wordt, is dat mensen in contact met elkaar zijn gekomen. Men is voor het eerst echt met elkaar aan tafel gaan zitten en iedereen heeft zijn standpunt en belangen duidelijk kunnen maken. Men is hierdoor dichter bij een gemeenschappelijk probleembesef gekomen.

Besef van urgentie wordt eveneens gezien als belangrijke succesfactor.

> Wij leggen hier heel erg de nadruk op de urgentie en prioriteit van het netwerkoverleg. Iedereen moet komen en zijn huiswerk hebben gemaakt. En als mensen deze afspraken niet nakomen, klop ik aan bij de managers. Maar iedereen weet dat we daar heel serieus mee omgaan. Het overleg gaat altijd door. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

Een door respondenten genoemde succesfactor is ook de stapsgewijze aanpak.

Door niet alles van tevoren uit te denken en vast te leggen blijft er ruimte om de dingen te doen die echt werken. Door gewoon maar te beginnen komt men erachter wat werkt en krijgt de aanpak steeds meer vorm en invulling. Als je moet wachten totdat alles helemaal van tevoren is uitgedacht, duurt het veel te lang voordat je iets kan gaan doen en loopt het probleem alleen maar verder uit de hand.

> Het is niet de bedoeling dat alles tot in detail in dat procesmodel geregeld is. De aanpak van slimmer werken is dat we bedenken wat er nodig is en dat we dat gewoon gaan doen. Tenzij we echt heel erg de wet overtreden. (...) Gewoon dingen doen om bestuurlijke verlamming te doorbreken. Die bestuurlijke verlamming wordt veroorzaakt door hetzelfde concern Amsterdam. De stedelijke dienst zegt afblijven want we zijn nog aan het nadenken, de stadsdelen zeggen dat ze niet weten of het nog echt een probleem is en ondertussen zegt de rest van Nederland 'Zullen we wat gaan doen?'. En binnen hetzelfde concern zegt Erik Gerritsen 'Zullen we problemen oplossen?' Hij moet dan dus ook nog wat binnen die stadsdelen en stedelijke diensten weten te realiseren. Waar hij dus allemaal niet over gaat. Maar wat hij altijd heel goed deed is dat hij zich probleemeigenaar maakte en dingen wilde oplossen. Hij is wel een durfal. (Erik Steketee, extern adviseur)

De persoonlijke capaciteiten van de gemeentesecretaris worden door een aantal betrokkenen genoemd. Dit alles motiveerde mensen om zich er ook bij aan te sluiten en mee te blijven doen.

> Daar was de rol van Erik Gerritsen ook heel goed voor. Dan zit het gelijk op een vrij hoog niveau in de ambtelijke organisatie, maar ook heel dicht bij politiek en bestuur. We hebben ook een aantal keer in het college van B en W moeten presenteren waar we mee bezig waren, hoe ver we waren en wat de problemen waren waar we tegenaan liepen. Dat mag niet wegzakken, dan zakt die aandacht weg en dan gaan de procesmanagers het heel moeilijk krijgen. We moeten wel gemotiveerd en ondersteund blijven worden om succesvol te zijn. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

> Hij combineerde een strakke regie met informele momenten. Zijn manier van werken dwong respect af. Dat motiveerde mensen. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

Ook in de leerinterventie wordt de leiderschapsrol van de gemeentesecretaris nadrukkelijk benoemd. Een citaat van de onderzoekers uit het verslag van de leerinterventie.[92]

> Deze voortrekker binnen het project had een verbindende rol om de diverse actoren bij elkaar te krijgen, om eenheid te creeren en deze te behouden. De groep was niet alleen verdeeld

> tussen binnenwereld en buitenwereld, maar ook binnen deze werelden was het niet eenvoudig om eenheid te creëren. Erik had vanuit zijn positie als gemeentesecretaris vooral veel gezag. Formele macht kan je hem strikt formeel niet toedichten, maar hij wist bijvoorbeeld wel vaak op de juiste momenten in te grijpen. Daarentegen zag men hem wel als initiatiefnemer van de pilot, waardoor de indruk van formele macht zeer groot was. (...) Erik Gerritsen kon verandering op gang brengen doordat mensen naar hem willen luisteren. Erik Gerritsen is een ambtenaar met een hoge positie die dicht bij de politiek zit. Hij heeft daardoor automatisch gezag. Daarnaast zijn zijn persoonlijke leiderschapscapaciteiten van groot belang gebleken om mensen enthousiast te maken voor deze aanpak.

Verleiden met geld wordt ook als succesfactor genoemd.

> In deze pilot hebben we geld gekregen van de gemeente om te experimenteren met een andere manier van werken. Dan heb je iets meer ruimte en kun je daar wat creatief mee omgaan. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Dat vind ik het goede van de gemeente, dat er financiering is gepleegd. (Erik Steketee, extern adviseur)

Breed draagvlak creëren bijvoorbeeld door samen aan het procesmodel te werken waardoor men het idee heeft iets te doen wat men zelf bedacht heeft speelde ook een rol.

> Ik denk dat het er vooral om gaat dat je een model hebt waar commitment in zit, waarvan iedereen denkt dat het kan werken en waar men in wil werken. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

Over de rol van het aansluiten bij positieve energie en het vieren van successen zijn respondenten ook positief.

> Als er enthousiaste mensen zitten die niet door hun baas gestuurd zijn, maar omdat ze zelf het nut inzien van de pilot, werkt dat makkelijk. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Ik heb een promotiepraatje over wat de voordelen zijn. Ik zeg altijd van, je kunt het gewoon proberen met een gezin. En dan

> kun je ze overtuigen met de voordelen ervan. Die voordelen zijn altijd best wel snel duidelijk. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Er zijn nog geen convenanten, ik kan ze nergens op vastpinnen. We hebben het puur gedaan op de verleiding. Door ze te laten zien dat het een goed ding is en we ze hiermee kunnen helpen. (...) Nu hopen we door te laten zien dat het effect heeft, dat het zichzelf verkoopt. (Henri Kardaun, projectleider aanpak multiprobleemgezinnen in Osdorp)

De verschillende betrokkenen beoordelen het als positief dat het proces ruimte bood om wederzijds begrip en vertrouwen op te bouwen.

Op de vraag wat dat oplevert komen duidelijke antwoorden. Het gaat erom dat je van elkaars kracht gebruikmaakt, een-tweetjes kunt spelen. Zo wordt voorkomen dat de multiprobleemgezinnen instanties tegen elkaar uitspelen. Stel dat een politieagent informatie heeft over een jongen. Als hij weet dat de gezinsvoogd er wat mee doet, zal hij het doorspelen, anders wellicht niet. Een hulpverlener heeft meer armslag en kan zijn eisen kracht bijzetten, wanneer hij ervan op de hoogte is dat de corporatie het gezin dreigt uit te zetten. Bouwen aan vertrouwen is ook erg belangrijk als het gaat om informatiedelen. Zo kan privacygevoelige informatie gedeeld worden doordat men ervan uitgaat dat hier niets mee gedaan wordt als dit wettelijk niet mag. Vertrouwen is dus belangrijk om informatie te kunnen delen en goed samen te kunnen werken. Zonder informatiedeling is samenwerking namelijk ook niet mogelijk.

> Op dit moment heerst er een dergelijke mate van vertrouwen dat je vrij ver kunt gaan met het delen van informatie. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

Dat er in de pilot succesvol is gewerkt aan het bouwen aan vertrouwen blijkt ook uit de uitkomsten van de leerinterventie. Een citaat van de onderzoekers uit het verslag van de leerinterventie.[93]

> Door de nauwe samenwerking gedurende het proces is er een bepaalde mate van vertrouwen gerealiseerd. Er ontstond een nauwere betrokkenheid bij de pilot multiprobleemgezinnen. De betrokken actoren erkenden het probleem en er ontstond een gedeelde probleemanalyse. Dit betekent dat de actoren bereid zijn door vallen en opstaan samen te leren. (...) Gedurende het proces ontstond er een steeds grotere mate van vertrouwen en openheid in de groep. De partijen kregen steeds betere inzichten

> in elkaars situatie, belangen en handelingen. Er werd openheid gegeven over de eigen problemen en oplossingen, zodat de anderen merkten dat aan problemen gewerkt werd, waardoor de samenwerking en vooruitgang gestimuleerd werd. Een open agenda werd als een duidelijk kernpunt genoemd om vertrouwen te realiseren. Indien actoren duidelijk zijn over hun belangen en doelen kan er een open discussie plaatsvinden.

Het belang van regie op het proces wordt ook genoemd.

De procesmanagers houden scherp in de gaten of gemaakte afspraken nagekomen worden. Zij hebben geen beslissingsbevoegdheid op inhoudelijk gebied, maar moeten wel de voortgang van het proces nauwlettend in de gaten houden. Zij moeten het hele proces coördineren en op tijd strak aantrekken als dat nodig is.

> Ik word af en toe wel heel streng. Dan geef ik aan dat het te lang duurt en dat er nu iets moet veranderen. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

Er moet volgens diverse sleutelfiguren ook doorzettingsmacht zijn. Iemand met een hogere macht die bij een conflict kan beslissen wat er moet gebeuren. Dat kan iemand als de gemeentesecretaris zijn of de procesmanagers kunnen deze rol vervullen.

Goede relaties tussen de verschillende betrokkenen wordt ook genoemd als succesfactor.

> De samenwerking in het analyseteam loopt best soepel. (...) We kunnen het ook op persoonlijk vlak goed met elkaar vinden. Dat scheelt. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

Conflicten uitlokken om je standpunt duidelijk te maken en verlamming te doorbreken worden door sommige respondenten eveneens expliciet genoemd als succesfactoren.

Opvattingen over faalfactoren

Er worden door verschillende sleutelfiguren ook verscheidene faalfactoren genoemd, vooral met het oog op het risico op inzakken van het momentum.

Gebrek aan goede communicatie breder alle betrokken organisaties in wordt gezien als belangrijke faalfactor.

Mensen moeten wennen aan de nieuwe aanpak. Stadsdelen die zich net aansluiten weten bijvoorbeeld nog niet altijd wanneer ze door moeten escaleren naar het analyseteam. Ook voor de uitvoerders is het niet altijd gemakkelijk ineens om te schakelen naar een nieuwe methode.

Gemaakte afspraken over de nieuwe koers moeten daarom vanuit het management goed doorgecommuniceerd worden naar de werknemers.

> Ook intern was het moeilijk om mensen op deze manier te laten werken en schotten te doorbreken. Wij werken met jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdreclassering. In die gezinnen kunnen al die dingen spelen. Wij werkten tot nu toe ook heel erg met schotten die in deze pilot ook moeten worden doorbroken. Dat is ook niet voor de hand liggend. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Het zijn uiteindelijk natuurlijk mensen in de praktijk die het moeten doen en je hebt niet iedereen aan een touwtje. Niet iedereen doet alles precies zoals jij dat afgesproken hebt. En de ene medewerker is ook gewoon beter dan de andere. (Mariënne Verhoef, bestuurder Spirit)

Gebrek aan aandacht voor het middenmanagement wordt ook door verschillende respondenten als faalfactor genoemd.

> Voordat een instantie overgaat tot actie moet ze eerst overleggen in het analyseteam. Bestuurlijk zijn we het hier op hoofdlijnen over eens, de werkers vinden het ook fantastisch, maar het probleem zit bij het management. Want het heeft consequenties voor de werkprocessen. (Henri Kardaun, projectleider aanpak multiprobleemgezinnen in Osdorp)

> Het gaat er meestal niet om dat het de uitvoerders niet lukt. Het gaat meestal om de capaciteit en de tijd die de leidinggevende ervoor geeft, of het lukt. (...) Je hebt in organisaties altijd de uitvoerders, het management en de directie. Wat daartussen gebeurt is af en toe best wel onduidelijk. Wat er bovenaf afgesproken wordt komt niet altijd door naar beneden toe. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

Verslappen van de aandacht als het nieuwe ervan af is wordt door verschillende respondenten ook gezien als belangrijke faalfactor.

Er vinden nu (anno 2011) geen bijzondere casusoverleggen meer plaats met alle betrokkenen. De aandacht voor de aanpak dreigt hierdoor te verslappen. Het risico bestaat dat iedereen weer in oude patronen terugvalt als de samenwerking nog niet zo natuurlijk is en zich nog niet genesteld heeft in de afzonderlijke organisaties. En dat is moeilijk om in een korte tijd te bereiken. Er moet dus een lange beginperiode zijn waarbij erop gelet wordt dat de aandacht niet verslapt. Bo-

vendien komen er ook steeds weer nieuwe mensen in de betrokken organisaties. Als er dan geen regelmatig overleg meer plaatsvindt, loop je het risico dat die mensen weer heel andere dingen gaan doen.

> Ik denk dat als je eenmaal de vonk hebt veroorzaakt, dat het dan wel doorrolt. Maar je merkt wel dat, doordat de nieuwe gemeentesecretaris het veel minder als zijn domein ziet, de druk wat afneemt. Iets meer druk vanuit de gemeente, om toch te zorgen dat het staat, zou wel handig zijn. (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

> Vorig jaar kwamen alle oppermanagers in Slotervaart bij elkaar en die vonden het allemaal heel belangrijk om het anders aan te gaan pakken. Erik Gerritsen zat daarbij met zijn charisma. Iedereen heeft zich toen gecommitteerd aan deze aanpak. Maar nu merk je soms dat, als je belt met bijvoorbeeld een stadsdeelvoorzitter of een directeur van Bureau Jeugdzorg, dat er een sfeer heerst dat alles al geregeld en achter de rug is. Het enthousiasme zakt in, omdat je niet constant de aandacht houdt voor de belangrijkheid ervan. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Dat (eens in het half jaar bij elkaar blijven komen, EG) is wat ik ook suggereer. (...) Daar was de rol van Erik Gerritsen ook heel goed voor. Dan zit het gelijk op een vrij hoog niveau in de ambtelijke organisatie, maar ook heel dicht bij politiek en bestuur. We hebben ook een aantal keer in het college van B en W moeten presenteren waar we mee bezig waren, hoe ver we waren en wat de problemen waren waar we tegenaan liepen. Dat mag niet wegzakken, dan zakt de aandacht weg en dan gaan de procesmanagers het heel moeilijk krijgen. We moeten wel gemotiveerd en ondersteund blijven worden om succesvol te zijn. De aandacht dreigt nu denk ik weg te lopen als we niet oppassen. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

Tijdens de leerinterventie blijkt dat direct betrokkenen het nog steeds wel als een gemis ervaren dat ze niet regelmatiger bij elkaar komen, maar dat men elkaar wanneer nodig toch veelal wel weet te vinden. Tegelijkertijd blijken tijdens de leerinterventie toch ook weer allerlei nieuwe inzichten die sleutelpersonen graag eerder hadden willen weten.

Te veel aan negatieve publiciteit wordt ook gezien als faalfactor.

Het risico dat dingen uit zijn verband worden gerukt of dat er onwaarheden worden gepubliceerd is dan groot. Dit kan de samenwerking op scherp zetten. Door sommige betrokkenen is er kritiek op het

benaderen van de media door overlegpartners en bestuurders. Daarmee komt het welslagen van de aanpak in gevaar; het vinden van pleeggezinnen voor de kinderen wordt bemoeilijkt en de samenwerking wordt onder druk gezet. Anderen vinden dat publiciteit kan bijdragen aan de "sense of urgency" en dat de betrokken partijen tegen een stootje moeten kunnen.

> Wat er erg snel gebeurt met zoiets is dat je kritiek hebt op de ander. Dat vind ik ook niet goed. Als dat een functie heeft doordat het al een paar keer besproken is maar er niks mee gebeurd is, dan snap ik dat wel. Maar zover waren we nog niet en het is vrij snel in de publiciteit gekomen. Dan komt er een focus op zo'n organisatie te liggen die niet helemaal terecht is. Ik snap de ongeduldigheid, maar je kunt niet van vandaag op morgen de wereld veranderen. Zeker deze wereld niet. Het is een weerbarstig iets. Vooral de binnenwereld is een weerbarstig iets. Maar nou geef ik ook al weer een oordeel. Maar het heeft toch een enorme diversiteit aan instellingen waardoor het niet eenvoudig is om dat van vandaag op morgen te veranderen. Ik heb hier zelf een tijdlang van die artikelen aan de muur gehad, om voor jezelf ook alert te zijn dat niet te doen. Dat verstoort de samenwerking, het doel waar we naartoe moeten. De hele publiciteit is op dit moment een beetje weg gelukkig, dus dat risico is wat minder. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

Tijdens de leerinterventie komt ook nog naar voren dat de negatieve publiciteit ook positief heeft gewerkt in de zin dat er een gemeenschappelijke vijand ontstond.

Opvattingen over succes

Bijna alle geïnterviewden zien de pilot in Slotervaart als een succes. Van tevoren waren de verwachtingen van deze aanpak niet altijd even hoog, maar de uitkomsten van de pilot hebben die verwachtingen meestal kunnen overtreffen. Iedereen ziet concrete resultaten, vooral bij het eerste gezin waar de meeste aandacht naartoe is gegaan. De overlast is verminderd. Maar de problematiek is niet volledig opgelost. Er blijven meldingen binnenkomen van crimineel gedrag of overlast. De geïnterviewden zijn het erover eens dat je niet kan verwachten die problematiek op zo'n korte termijn op te lossen. Het grootste succes vindt men vooral het feit dat de verschillende instanties elkaar gevonden hebben en veel beter samen kunnen werken dan in het begin.

> Ik denk dat de samenwerking en het elkaar beter kunnen vinden en begrijpen wel als een voordeel te benoemen is. Er is

> meer oog voor elkaars belangen. Er wordt door de betrokkenen daardoor minder alleen maar vanuit de eigen achtergrond naar het probleem gekeken. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

> Ik denk dat je vaak één wordt met de instanties waarvoor je werkt. Het wij-gevoel van Bureau Jeugdzorg, het wij-gevoel van de politie of het wij-gevoel van welke instantie dan ook. Het is moeilijk om dat los te laten. Ik merk daar nu niet meer zo veel van. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Voor een groot deel is sprake van een succes. Bijvoorbeeld bij het gezin met een moeder en negen kinderen. We hebben daar veel dingen gedaan en afspraken over gemaakt. De overlast is bijna nihil. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

> Ik denk wel dat we ermee doorgaan. Ik vind dat er best al wat resultaten zijn geboekt. Het team en de uitvoerders zijn heel enthousiast. Iedereen merkt dat er met deze aanpak meer handvatten zijn om sneller dingen te doen en resultaten te boeken. Maar je kan bij zulke zware gezinnen niet verwachten dat het probleem binnen een jaar is opgelost. De verbeteringen zijn wel heel duidelijk zichtbaar. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

Ook het procesmodel dat aan de hand van de pilot in Slotervaart is opgesteld, ervaren de meeste betrokkenen als positief. De meeste betrokkenen zijn ook positief over uitbreiding, maar plaatsen wel enkele kanttekeningen:

> Ik denk wel dat deze aanpak geschikt is om uiteindelijk in heel Amsterdam in te zetten, maar daar moet je heel voorzichtig mee zijn. Er zijn in andere stadsdelen ook al wel manieren opgezet om ongeveer zo te gaan werken. Je hebt in Noord VIG (vroegtijdige interventie gezinnen, EG). Daar krijgt het gezin een coach die ook het geld in beheer heeft. Dus je moet oppassen dat je niet door allerlei structuren heen gaat. Het moet een toevoeging zijn op iets wat er als is en het moet geen verplichtend karakter krijgen. Iemand moet blij zijn dat hij er gebruik van kan maken. Maar ik denk zeker dat het uitgebreid kan worden. Ik denk dat je dan een stedelijk analyseteam hebt waar de meest ernstige gevallen terecht komen. (Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld)

> Ik denk dat deze aanpak wel geschikt is voor een bredere aanpak van de multiprobleemgezinnen. Deze problematiek en het langs elkaar heen werken is niet uniek voor Slotervaart. Dus als het hier werkt is het logisch om ook in andere stadsdelen op deze manier te gaan werken. Om het werkbaar te houden moet je heel selectief zijn in welke gezinnen in aanmerking komen voor deze aanpak. Dat zijn er geen duizenden. (Gerard Kuijn, districtschef politie)

> Ik hoop dat er genoeg geld voor is. Het kost veel geld om mensen stadsbreed te mobiliseren om dit te gaan doen. Ik heb er geen zicht op of daar genoeg middelen voor zijn. (...) Ja, het procesmodel is geschikt om stadsbreed in te zetten. We willen het ook gebruiken voor onze multiprobleemgezinnen die geen overlast veroorzaken. Dat doen we al wel op stadsdeelniveau. Uiteindelijk zal elk stadsdeel een lokaal analyseteam moeten krijgen voor de niveau 3-gevallen en daarnaast is er dan een analyseteam op stadsniveau voor de niveau 4-gezinnen. Je werkt dan op twee niveaus met hetzelfde systeem. (Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ stadsdeel Slotervaart)

Anderen zijn iets voorzichtiger.

> De casusaanpak is niet geschikt voor alle multiproblemgezinnen in Amsterdam, omdat het daarvoor te veel tijd kost. Je moet deze aanpak dan ook gebruiken om problemen te signaleren en een plan van aanpak te maken om ook de overige gezinnen te helpen. En vervolgens zou je dan een keer in het halve jaar wel met alle betrokken bij elkaar kunnen komen om te kijken of het nog steeds goed gaat. (Mariënne Verhoef, bestuurder Spirit)

> Tijdens het ambtswoninggesprek is besproken dat als deze 'pilot' een succes is het uitgebreid gaat worden over de rest van de stad. Of deze aanpak daar geschikt voor is en er genoeg capaciteit voor is in het analyseteam, is moeilijk in te schatten. In het begin kwamen er weinig zaken en nu begint het behoorlijk storm te lopen. En dan heb je alleen in West al 75 gezinnen. Dus of je de ambitie moet hebben om het uit te rollen is de vraag. De methodiek moet nog verder ontwikkeld worden, ik heb nu nog niet iets wat ik zomaar over de hele organisatie kan uitrollen. Het zou volgens mij daarom verstandig zijn om het een beetje rustig aan te doen (Sigrid van der Poel, directeur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam)

De hamvraag voor alle betrokkenen is hoe het verdergaat na het stoppen met de pilot. Kort samengevat komt het erop neer dat je er op directieniveau wel uitkomt, maar dat de werkvloer een andere zaak is. De aandacht verslapt snel en er moet rekening worden gehouden met wisselende kwaliteit op de werkvloer.

6.4.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is er sprake van een succesvolle aanpak?
Het antwoord op de vraag of er sprake is van een succesvolle aanpak kan voorzichtig positief worden beantwoord. Positief omdat sprake is van resultaten op zowel korte als middellange termijn en van een breed gedeelde intersubjectieve waardering van de opbrengsten van de aanpak. Voorzichtig omdat in objectieve zin nog geen goed zicht bestaat op "harde" resultaten als het verminderen van het aantal multiprobleemgezinnen en het verminderen van problematiek per multiprobleemgezin, en omdat in een voortdurend proces van vallen en opstaan nog niet zeker is dat de aanpak duurzaam geborgd is en tot in alle haarvaten van de uitvoering is doorgedrongen. Dit is overigens niet zo zeer een indicatie van een mogelijk falen van de aanpak tot nu toe (dit soort complexe veranderprojecten kost nu eenmaal tijd), maar meer een waarschuwing dat de tijd om zelfgenoegzaam achterover te leunen nog niet is aangebroken. Duurzaam veranderen vergt immers langdurige vasthoudendheid.

Is er sprake van effectieve toepassing van principes van slimmer werken?
In deze casus zijn met name de principes van slimmer werken "4 × R" en "netwerkmanagement (waaronder ketenregie)" en "herontwerp van werkprocessen" toegepast. Ten aanzien van deze casus zijn dan ook de volgende onderzoeksvragen van toepassing.

– Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk tot daadwerkelijke prestatieverbetering? Hoe zorg je in dat verband voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering als sturingsmechanisme daarbij?
– Leidt toepassing van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie") in de praktijk tot prestatieverbetering?
– Leidt toepassing van "herontwerp van werkprocessen" in de praktijk tot prestatieverbetering?

"4 × R"
In deze casus is het "4 × R-principe" in een wat minder strakke kwantitatieve resultaatgerichte variant toegepast dan zoals beschreven in de praktijktheorie. Er was wel sprake van Richting geven op hoofdlijnen (door gemeentebestuurders en het bijzondere casusoverleg) en Ruimte

laten voor de uitvoerende organisaties en professionals op de werkvloer (analyseteam en uitvoerdersoverleg), maar er is geen Rekenschap afgelegd op basis van kwantitatieve Resultaten. Dit betekent niet dat er helemaal geen sprake was van verantwoording afleggen. Partijen werden wel degelijk individueel en collectief aangesproken op het nakomen van gemaakte afspraken en het boeken van kwalitatieve voortgang, zowel met betrekking tot de individuele gezinnen als met betrekking tot het ontwikkelen van een generieke aanpak. Dat aanspreken was deels "top-down" door gemeentebestuurders, maar in het project was ook duidelijk sprake van elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken. Deze alternatieve variant van het "4 × R-principe" waarin Rekenschap wordt afgelegd op basis van sturen op het nakomen van afspraken kwamen we eerder ook al tegen bij de casussen crisisopvang en voortijdig schoolverlaten.

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van deze variant van het "4 × R-principe" een positieve bijdrage heeft geleverd aan het succes van de aanpak van multiprobleemgezinnen. Aangezien zich in de casus geen perverse effecten hebben voorgedaan, kan tevens worden geconcludeerd dat deze niet kwantitatieve variant van het "4 × R-principe" mogelijk een bijdrage heeft geleverd aan het voorkomen van perverse effecten, zonder dat dit ten koste is gegaan van de resultaatgerichtheid van de aanpak. Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of het volledig ontbreken van heldere kwantitatieve doelstellingen op termijn geen risico inhoudt voor de duurzaamheid van de aanpak en het vasthouden van voldoende urgentiegevoel. Maar feit blijft dat in deze casus zeer resultaatgericht is gewerkt zonder harde kwantitatieve targets. Het sturingsmechanisme "professionalisme" is gedurende de onderzochte periode niet toegepast, maar inmiddels wel erkend als belangrijke voorwaarde voor duurzaam succes.

Mijn antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt dat in deze casus toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk heeft geleid tot prestatieverbetering en dat de kwalitatievere invulling van rekenschap afleggen goed gewerkt heeft. Voor duurzaam succes is het waarschijnlijk van belang om ook te gaan werken met kwantitatieve doelstellingen, niet zozeer als "targets", maar wel als mijlpalen en met professionalisering.

"Netwerkmanagement (waaronder ketenregie) en herontwerp van processen"

Geconstateerd kan worden dat het overkoepelende besturingsprincipe kenmerken van "netwerkmanagement" in zich heeft. De keten- en werkprocessen zijn weliswaar gestroomlijnd, maar daarnaast was ook veel sprake van "gelijk op samenwerken" of zoals dit in de jeugdzorg is

gaan heten een "wrap around"-aanpak. Deze aanpak heeft in deze casus duidelijk bijgedragen aan een succesvolle aanpak.

In deze casus zijn "ketenregie" en "herontwerp van processen" volledig toegepast zoals deze principes van slimmer werken in de praktijktheorie zijn beschreven. Geconcludeerd kan worden dat deze principes van slimmer werken een positieve bijdrage hebben geleverd aan het succes van de aanpak van multiprobleemgezinnen. Vastgelopen werkprocessen zijn doorbroken met deze aanpak. Jarenlang was er een versnipperde manier van werken. Men was zo gewend om op deze manier te werken dat men door bleef gaan met langs elkaar heen werken. Hierdoor werd informatie door iedere instantie opnieuw zelf verzameld en waren er geen eenduidige werkprocessen. Hierdoor was de aanpak weinig effectief. Met de nieuwe aanpak gebaseerd op de principes van "ketenregie" en "procesherontwerp" werkt men wel samen. De verkokering is doorbroken, doordat naar het hele maatschappelijke probleem gekeken wordt in plaats van naar afzonderlijke deelproblemen. Er is een procesmodel opgesteld waardoor er nu gemeenschappelijke werkprocessen bestaan voor de verschillende betrokken organisaties.

Mijn antwoord op de tweede onderzoeksvraag luidt daarom dat in deze casus toepassing van "netwerkmanagement" waaronder "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen" in de praktijk heeft geleid tot prestatieverbetering.

"Onderlinge samenhang"

Een andere conclusie is dat de combinatie van de drie in deze casus toegepaste principes van slimmer werken een bijdrage heeft geleverd aan de effectiviteit ervan. "4 × R" en "netwerkmanagement" hebben de ruimte geschapen die nodig was voor "ketenregie" en "procesherontwerp".

"Andere principes van slimmer werken"

In deze casus is een poging gedaan om ook het principe van slimmer werken "burger aan het roer" toe te passen als het gaat om het organiseren van buurtoverleg. Geconstateerd kan worden dat deze poging is mislukt, omdat het vertrouwen dat daarvoor nodig was ontbrak. Dit laat onverlet dat het voor de toekomst, wanneer resultaten van de aanpak van multiprobleemgezinnen ook voor de buurt zichtbare resultaten gaat opleveren, aanbeveling verdient om dit principe nogmaals uit te proberen, wellicht zelfs in de vorm van een eigenkrachtconferentie.

De casus maakt ook duidelijk dat toepassing van het principe van slimmer werken "samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering" een belangrijke bijdrage kan leveren aan het nog verder verbeteren van de aanpak van multiprobleemgezinnen. De transactiekosten van de samenwerking, in het bijzonder van de informatie-uitwisseling, zijn op

dit moment nog zeer hoog, waardoor permanent het risico bestaat dat hier fouten worden gemaakt die ten koste gaan van de effectiviteit van de aanpak. Met ICT-ondersteunde gestandaardiseerde informatie-uitwisseling kan hier nog belangrijke winst geboekt worden.

Tot slot mag verondersteld worden dat een hiërarchischer aanpak naar alle waarschijnlijkheid niet tot succes zou hebben geleid gezien het feit dat macht verspreid was in het netwerk. Hetzelfde geldt voor het meer toepassen van marktwerking. In het laatste geval zouden omzet/winstprikkels waarschijnlijk de prikkel om tot keten- en netwerksamenwerking te komen hebben weggenomen. Interessant is dat de casus laat zien dat het mogelijk is gebleken tot samenwerking te komen in een situatie waarin vooral de zorgverleners toch – zij het in beperkte mate – elkaars concurrent zijn. Dat kon waarschijnlijk mede omdat de marktprikkels in deze casus niet dominant waren.

Is er sprake van effectieve toepassing van verleiding met doorzettingsmacht?
In deze casus is sprake van toepassing van een groot aantal succesfactoren. Alle in hoofdstuk 5 geformuleerde onderzoeksvragen zijn hier dan ook van toepassing. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

- Leidt toepassing van succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd. Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?
- Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

Om een antwoord te geven op deze onderzoeksvragen wordt achtereenvolgens ingegaan op de in de casus wel of niet aangetroffen veranderstrategieën en succesvoorwaarden en op de opvattingen van de geïnterviewde sleutelpersonen daarover. Op basis hiervan worden vervolgens conclusies getrokken met betrekking tot de onderzoeksvragen. De laatste onderzoeksvraag beantwoord ik in de volgende paragraaf.

"Veranderstrategieën"
In de casus zijn meerdere veranderstrategieën herkenbaar. Dominant is de leerstrategie. Feitelijk is sprake van een zeer interactief proces

waarbij ontmoetingen van direct betrokkenen centraal staan. Ontmoetingen in het bijzondere casusoverleg maar ook ontmoetingen in het analyseteam, uitvoeringsoverleggen, in het petit comité en in het college van B en W. Ontmoetingen die ertoe leiden dat de diverse actoren begrip krijgen voor elkaars standpunten en geleidelijk aan naar een gedeelde probleemstelling en oplossingsrichting toegroeien.

Dit iteratieve leerproces leidt ertoe dat er stapje voor stapje geleerd wordt om beter samen te werken aan de hand van concrete casuïstiek. Al vrij snel komen verschillende actoren spontaan met het voorstel om nog een viertal multiprobleemgezinnen op te pakken. De problematiek krijgt letterlijk een gezicht. Acties waarover overeenstemming bestaat worden gelijk uitgevoerd. Niet gewacht wordt totdat een totaalanalyse en een plan van aanpak gereed zijn. Op basis van hoogfrequente terugkoppeling vanuit de werkvloer wordt zonodig bijgestuurd. Alle partijen zijn op de hoogte van elkaars informatie en acties. De verschillende actoren beginnen zich te realiseren dat ze afhankelijk zijn van elkaar voor eigen en gemeenschappelijk succes. Men begint ook te ontdekken dat men gebruik kan maken van elkaars bevoegdheden en instrumenten. Langzaam maar zeker ontstaat ook enig onderling begrip voor de verschillende perspectieven en belangen die nu eenmaal inherent zijn aan de verschillende verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties.

Het op deze manier simpelweg samenwerken aan de oplossing van een concreet probleem, gevoed door eerste kleine successen leidt tot een voorzichtige groei in onderling vertrouwen. En werkende weg wordt de manier van samenwerken die nogal chaotisch en daardoor stroperig begon (veel partijen die in veel overleggen participeren om maar vooral overal aan tafel te kunnen zitten), op eigen initiatief van de actoren gestroomlijnd richting het werken met analyseteams en casusoverleg waarin alleen nog de meest direct betrokken organisaties in participeren (met de andere betrokken organisaties in een buitenring). De meest betrokken leidinggevenden weten elkaar steeds vaker te vinden, nog voordat het bijzondere casusoverleg bijeenkomt. Dit overleg blijft wel in volledige samenstelling opereren ten behoeve van voortgangsbewaking, escalatie en onderlinge communicatie (totdat het nieuwe procesmodel in werking treedt). De verschillende overleggen worden ook steeds professioneler en zakelijker (goede verslaglegging van gemaakte afspraken, heldere probleemeigenaren).

Het proces van gemeenschappelijke probleemoplossing verloopt overigens soms met vallen en opstaan. Vooral in de beginfase is nog sprake van veel onderlinge verwijten en het betrekken van stellingen. Door continu als voorzitter te sturen op een methode gericht op het tot stand brengen van een dialoog (zorgen dat men elkaar laat uitpraten, goed luistert naar elkaar, samenvat of men elkaar goed begrijpt, doorvragen bij veronderstelde meningsverschillen) is getracht meer wederzijds be-

grip te kweken. In het begin kwam het ook nogal eens voor dat gemaakte afspraken niet waren nagekomen en dat er fouten werden gemaakt (elkaar niet tijdig informeren over eigen acties, acties niet afstemmen). Deze fouten werden stevig benoemd, maar wel gericht op herstel en leren. Zo werd getracht een zekere mate van veiligheid te realiseren. Dat was overigens maar deels mogelijk, gezien de grote belangstelling van de politiek en de media. Zo kwam de zich ontwikkelende maar nog zeer broze samenwerking stevig onder druk te staan naar aanleiding van een aantal kritische artikelen in kranten waarin sommige partijen elkaar toch weer verwijten maakten en de burgemeester zich kritisch uitliet over het gebrek aan samenwerking en op de lokale tv-zender pleitte voor de bevoegdheid om zelf knopen door te kunnen hakken ten aanzien van uithuisplaatsing van kinderen. Wat de directeur van het Bureau Jeugdzorg op AT5 de reactie ontlokte "Als de burgemeester dat wil, dan moet hij bij mij komen werken". Deze spanningen werden uiteindelijk opgelost door af te spreken voortaan gezamenlijk op te trekken richting de media en door de leidinggevenden van de meest betrokken organisaties een aantal keren uit te nodigen voor een gesprek met het college van B en W om over voortgang en knelpunten van gedachten te wisselen. Ondertussen hielp de druk vanuit de politiek en de media uiteraard wel om de druk op de ketel te houden.

Meerdere elementen van een leerstrategie zijn duidelijk herkenbaar zoals niet alles van tevoren uitdenken en werkende weg oplossingen zoeken, gewoon beginnen en al doende leren, werken aan de hand van concrete casuïstiek, werken met behulp van dialoog, ruimte voor het maken van fouten/stimuleren van zich kwetsbaar opstellen, regelmatige confrontatie met de werkelijkheid of maatregelen werken, niet uit de weg gaan van en constructief omgaan met verschillen en conflicten, het gebruikmaken van de variëteit aan perspectieven als cruciale voorwaarde voor het bestrijden van complexe problemen, inclusief werken (geen relevante spelers uitsluiten), het gebruikmaken van derden en het doorbreken van inhoudelijke impasses door procesinterventies en het doorbreken van samenwerkingsimpasses door introductie van nieuwe inhoudelijke perspectieven (het maatschappelijke resultaat centraal stellen).

Uit de interviews en de leerinterventie blijkt niet dat betrokkenen zich erg bewust zijn geweest dat de wijze waarop zij samenwerkten gekarakteriseerd kan worden als een leersituatie. Het bijzondere casusoverleg had echter wel degelijk veel kenmerken van een leeromgeving of "community of practice". Maar de meeste actoren geven wel aan dat de elementen die gezamenlijk als een leerstrategie zijn te kenmerken naar hun opvatting hebben bijgedragen aan het succes van de aanpak. Er is heel duidelijk sprake geweest van een leerproces met vallen en

opstaan. Wat vooral lijkt te zijn bereikt is een vorm van Tijdelijk Werkbare Overeenstemming of congruentie. Dit uit zich in een zich langzaam aan ontwikkeld nieuw gemeenschappelijk referentiekader voor de aanpak van (overlast gevende) multiprobleemgezinnen.

In de casus zijn ook elementen van de complexiteitsstrategie aangetroffen. Dat begint met de gemeentesecretaris die actief gebruikmaakt van het toeval wanneer hij zich als vrijwilliger aanmeldt om een nieuwe aanpak van overlast gevende multiprobleemgezeinnen te ontwikkelen. In het vervolg is op een aantal momenten sprake van onverwachte ontwikkelingen die ten positieve worden aangewend (negatieve publiciteit, gemaakte fouten door diverse betrokkenen onder wie de gemeentesecretaris zelf). De aanpak kenmerkt zich ook door het ontketenen van verondersteld aanwezige positieve energie die ook de ruimte krijgt om haar eigen weg te vinden binnen slechts op hoofdlijnen vastgestelde kaders (eigenlijk niet veel meer dan "we willen de problematiek van overlast gevende multiprobleemgezinnen oplossen"). In de aanpak wordt voor een belangrijk deel gebruikgemaakt van de inzet van lokale professionele kennis op de werkvloer. En hoewel het nog te vroeg is voor al te stellige uitspraken, lijkt ook duidelijk sprake te zijn van een proces van "verandering die zich zelf voedt" gezien het feit dat na het stoppen met het bijzondere casusoverleg toch duidelijk sprake is van een doorgaande en zich uitrollende ontwikkeling (van overlast gevende multiprobleemgezinnen naar multiprobleemgezinnen en van het stadsdeel Slotervaart, via de westelijke stadsdelen en de gemeente als geheel naar de stadsregio). Van expliciete waardering van het gebruik van elementen uit de complexiteitsstrategie door respondenten is nauwelijks sprake, maar dit wordt waarschijnlijk verklaard door het feit dat dit niet een vocabulaire is waarin men gewend is te denken en handelen.

Een andere belangrijke veranderstrategie is de machtsstrategie. Het gaat dan vooral om zaken als informele macht, persoonlijk gezag en verlengde autoriteit, het gebruik van en de dreiging van negatieve publiciteit en de inzet van extra geld om de partijen te bewegen tot samenwerking. Sommige actoren veronderstellen dat ook de subsidierelatie die de gemeente met een aantal betrokken instellingen heeft op de achtergrond ook een rol heeft gespeeld, al is die relatie op geen enkel moment ingezet door de gemeente. Volgens de meeste betrokkenen was er sprake van gedoseerde informele macht en was dat ook noodzakelijk om de druk op de ketel te houden.

Binnen de familie van machtsgerelateerde veranderstrategieën is ook wel sprake van de expertstrategie, maar toch duidelijk in een bijrol. Deze expertstrategie is terug te vinden in deze casus. De gemeentesecretaris heeft extern adviseur Erik Steketee opdracht gegeven een procesmodel op te stellen voor de aanpak. Hij is inhoudelijk niet betrokken bij de casus en kon daardoor echt puur naar het proces kijken.

Maar de expertstrategie speelt geen grote rol. Het procesmodel heeft de verandering niet tot stand gebracht, maar meer in goede banen weten te leiden. Het model is ook niet van boven af opgelegd aan de betrokken actoren. Er is over overlegd en de betrokkenen hebben het tijdens het casusoverleg gezamenlijk van kracht verklaard.

Van echt onderhandelen lijkt nauwelijks sprake, al praten en handelen sommige respondenten begrijpelijkerwijs wel in die termen. Een aantal actoren lijkt zeker in de eerste fase nog van mening dat sprake is van een slap compromis, maar het uiteindelijke resultaat heeft toch veel meer kenmerken van congruentie dan van een compromis. Wat in eerste instantie nog wordt beleefd als "water bij de wijn doen" blijkt na de eerste successen ineens zeer acceptabel vanuit verschillende organisatieperspectieven/belangen. Er lijkt meer sprake te zijn van het doorbreken van domeinfixaties dan van het overstijgen van domeinbelangen, al zijn er aanwijzingen dat veel betrokkenen in eerste instantie in een onderhandelingsmodus zaten (en wellicht nog steeds niet het begrippenkader hebben om te duiden wat er uiteindelijk is gebeurd, al heeft de leerinterventie wel bijgedragen aan nieuwe omgangstaal). De motivatiestrategie is niet aangetroffen, al wordt die belangrijker in het vervolg van de aanpak die buiten de onderzochte periode ligt.

Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een menging van veranderingsstrategieën. Er is in het casusonderzoek geen indicatie aangetroffen dat het gelijktijdige gebruik van verschillende veranderingsstrategieën contraproductief is geweest.

"Succesfactoren"

Geredeneerd vanuit de praktijkvisie van verleiding met doorzettingsmacht is een groot aantal succesfactoren in de casus herkenbaar en ook door betrokken actoren als succesvol ervaren. Het gaat bijvoorbeeld over de volgende succesfactoren:

- Voorbeeldgedrag en commitment van de top.
- Ruimte voor het maken van fouten.
- Urgentiegevoel creëren en onderhouden.
- Visie ontwikkelen vanuit de visie die al (impliciet) aanwezig is in de organisaties en van abstract naar steeds concreter werkende weg.
- Top-down beginnen, maar gaandeweg steeds meer ruimte scheppen voor bottom-op.
- Breed eigenaarschap.
- Selectief gebruik van externe deskundigen.
- Werken vanuit procesbenadering waarin resultaat dwars door kokers heen centraal staat.
- Goede communicatie.
- Werken met aanschouwelijk onderwijs.
- Constructief omgaan met veranderingsweerstand.

- Leidende coalitie vormen.
- Verleiden met geld.
- Politiek eigenaarschap realiseren.
- Tucht van de transparantie (via permanente publicitaire dreiging).
- Werken vanuit de inhoud, het oplossen van het probleem centraal stellen.
- Beginnen met pilots en daarna opschalen.
- Casusadoptie/frontlijnsturing.
- Situaties creëren waarbij niet langer over elkaar maar met elkaar wordt gesproken.
- Dat niemand de baas is wordt als gegeven gezien.
- Werken met een ketenregisseur die partijen om de tafel brengt en houdt totdat een oplossing gevonden is.
- Wederzijdse afhankelijkheden duidelijk maken.
- Alle betrokkenen blijven verantwoordelijk voor het eigen domein.
- Consequent en heel precies en hoogfrequent voortgang bewaken in een gremium waarin gezamenlijk knopen worden doorgehakt.
- Realistisch en openhartig bespreken van knelpunten zonder direct naar de schuldvraag te zoeken.
- Via dialoog tot een gemeenschappelijke probleemanalyse en begrip voor elkaars standpunten komen.
- Op meerdere niveaus tegelijkertijd werken (bestuurlijk, management, uitvoering) met goede onderlinge communicatie tussen die drie niveaus.
- Werkafspraken nauwgezet vastleggen in procesboeken zodat geen misverstand kan ontstaan over wie wat doet.
- Gebruikmaken van doorzettingsmacht.
- Geen metaplan van aanpak.

Opvallend inzicht uit het casusonderzoek is dat de succesfactor "beginnen met makkelijke samenwerking en langzaam aan doorgroeien naar steeds moeilijkere samenwerking" met voeten getreden is. Er is immers een wel zeer complex gezin gekozen om mee te "oefenen" met alle risico's op het uitblijven van succes, uitmondend in demotivatie van dien. De casus laat zien dat het ook omgekeerd kan werken. Dat het beginnen met werken aan een complex geval tot een maximaal leereffect kan leiden en dat uitblijven van snel succes niet per definitie leidt tot demotivatie. In de casus was dit overigens geen bewuste keuze. Toen betrokkenen erachter kwamen dat het eerste gezin wel bijzonder complex was, is dit met elkaar erkend en vervolgens positief geduid: "Hier halen we wellicht minder (snel) succes, maar we kunnen wel maximaal leren om minder ingewikkelde gevallen sneller op te lossen." Ook weer een voorbeeld van het actief gebruikmaken van toeval.

Geredeneerd vanuit de uit de theorie verzamelde succesfactoren is sprake van een vergelijkbaar beeld. Veel succesfactoren worden in de casus aangetroffen en door respondenten ook herkend als bijdragend aan het succes van de aanpak van multiprobleemgezinnen. In het kort gaat het om de volgende succesfactoren:
– Duidelijke veranderingsnoodzaak.
– Heldere visie, koers, plannen en doelen.
– Commitment van het topmanagement.
– Draagvlak, participatie en leren.
– Communicatie (althans met betrekking tot de direct betrokkenen).
– Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen.
– Hoogfrequente bijeenkomsten om de voortgang te bewaken.

Een aantal eveneens in de praktijkvisie genoemde en vanuit de theorie verzamelde succesfactoren wordt in mindere mate of in het geheel niet in de casus aangetroffen. Het gaat in alle gevallen om interventies en succesfactoren waarvan de respondenten in het onderzoek ook aangeven dat het ontbreken hiervan belemmerend heeft gewerkt ten aanzien van het bereiken van succes dan wel dat sprake is van risico's voor de toekomst. Het gaat om de volgende succesfactoren:
– Een aantal zaken dat betrekking heeft op de interne managementopgave om ook de uitrol succesvol te laten verlopen, nu de kring van betrokkenen aanzienlijk vergroot wordt en die niet de ervaring van het bijzondere casusoverleg zelf doorleefd hebben zoals: goede communicatie dieper alle organisaties in (wordt gezien als potentieel risico voor de uitrol van de aanpak omdat de kring van betrokkenen nu veel groter wordt en nog weinig zijn geïnformeerd over de aanpak), aandacht voor het middenmanagement en het "mainstreamen" van het gedachtegoed van de aanpak in het opleidingsaanbod van alle betrokken organisaties.
– Zichtbare resultaten/vieren van successen/anderen laten scoren.
– Te grote tucht van de transparantie door negatieve publiciteit die samenwerking onder druk kan zetten, er moet ook ruimte zijn in de luwte om te leren.
– Een aantal nog ontbrekende elementen van integrale vernieuwing zoals ondersteunende ICT die informatie-uitwisseling moet vergemakkelijken en ondersteunende personeelsinstrumenten.
– Nieuwe veranderingen verankeren in de cultuur, in het bijzonder door middel van consistentie in succesvolle actie gedurende langere tijd ter voorkoming van terugslag door traditie na vertrek oorspronkelijke trekkers.

Als we deze spiegeling van de casus aan aangetroffen succesvoorwaarden nader bezien, dan valt een aantal zaken op. Ten eerste blijkt dat

het bij aanvang van dit veranderproject niet nodig was om alle interventies direct in te zetten en aan alle succesvoorwaarden te voldoen om succes te halen. Tegelijk blijkt dat volgens betrokkenen het voor duurzaam succes noodzakelijk is om de ontbrekende interventies en succesvoorwaarden alsnog te realiseren. Ten tweede blijkt het mogelijk complexe veranderingen te realiseren zonder dat eerst met nieuw personeel een nieuwe leidende coalitie is gesmeed. De complexe verandering is tot stand gebracht met zittende mensen (alleen op uitvoeringsniveau is in een enkel geval sprake geweest van een personele wisseling). Ten derde blijkt dat sprake is van een massale inzet van succesfactoren en dat deze allemaal ook door de respondenten van belang worden geacht voor het bereiken van succes. Wederom een bewijs dat menging van veranderingsstrategieën goed werkt.

Beantwoording van de onderzoeksvragen
Op basis van het voorgaande beantwoord ik de onderzoeksvragen als volgt:

> *Leidt toepassing van succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?*

Deze vraag beantwoord ik op basis van deze casus bevestigend. Een groot deel van de in de voorlopige praktijktheorie genoemde succesfactoren heeft bijgedragen aan het korte- en middellangetermijnsucces van de aanpak en veel van de nog ontbrekende succesfactoren zijn van belang om de aanpak tot een definitief duurzaam succes te maken. De verleidingsaanpak was dominant, maar het gedoseerd inzetten van vormen van doorzettingsmacht was onmisbaar voor het realiseren van het succes. Er zijn in de casus geen andere succesvoorwaarden aangetroffen die hebben bijgedragen aan het succes van de casus of hadden kunnen bijdragen. Wel laat de casus opnieuw het grote belang van de interactieve leerstrategie zien. Een inzicht dat ook uit de confrontatie van de praktijkvisie met de veranderkundige theorieën nadrukkelijk naar voren is gekomen.

> *Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?*

De respondenten zijn het eens dat in deze casus het inzetten van doorzettingsmacht – met uitzondering van de externe druk via negatieve

publiciteit – nodig was om de druk op de ketel te houden. Wat betreft het effect van de negatieve publiciteit zijn de meningen meer verdeeld. Geconstateerd kan worden dat die negatieve publiciteit geen vertragend effect heeft gehad op de invoering van de aanpak van multiprobleemgezinnen. Dit hing mogelijk samen met het stadium waarin die samenwerking zich op dat moment al bevond. Die samenwerking kon ondertussen tegen een stootje. Tegelijk is het ongewis wat er zou zijn gebeurd als de negatieve berichtgeving in de media zou hebben aangehouden. De in deze casus ingezette vormen van doorzettingsmacht zijn over het algemeen vrij "vriendelijke" vormen. Het gaat om zaken als persoonlijk gezag, verlengde autoriteit, extra financiering, escalatieprocedures en een vorm van zelfbinding. En hiervoor is al geconstateerd dat de inzet van doorzettingsmacht zeker niet de dominante veranderstrategie was. De gedoseerde inzet van vooral "vriendelijke" vormen van doorzettingsmacht heeft in deze casus daarom duidelijk versnellend gewerkt. De inzet van doorzettingsmacht speelde in deze casus een rol bij het om de tafel krijgen en houden van de betrokken partijen, het financieel vergemakkelijken van participatie, het katalyseren van leerprocessen en het houden van druk op de ketel om door te gaan met de samenwerking en om er samen uit te komen in plaats van alles op het bordje van de burgemeester te leggen. De escalatieprocedure en de zelfbindingsafspraak van de bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg verdienen in dit verband als bijzondere vormen van doorzettingsmacht speciale vermelding. Deze vormen van doorzettingsmacht werken sterk disciplinerend (in de zin dat partijen er alles aan doen om te voorkomen dat ze er gebruik van moeten maken), maar dragen er tegelijkertijd aan bij dat partijen een maximale inspanning plegen om er op vrijwillige basis uit te komen. Doorzettingsmacht en verleiding vloeien in elkaar over.

Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd. Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?

De vraag hoe om te gaan met het dilemma "macht en psychologie" is in feite in het voorgaande al beantwoord. In deze casus was sprake van een succesvolle combinatie van verleiding/psychologie met een gedoseerde inzet van (doorzettings)macht. In deze casus was ook sprake van een succesvolle combinatie van van boven af en van onderop werken, waarbij de start van de aanpak zwaar "top-down" was maar al zeer vroeg in het project is overgestapt naar een vergaande vorm van "bottom-up"ontwikkeling. Wat betreft het vraagstuk van "inhoud versus proces" was eveneens sprake van een en-en-benadering. Er werd gestart met een vrij abstracte inhoud (we willen het probleem van de multipro-

bleemgezinnen oplossen), gevolgd door een zware procesaanpak die heel veel ruimte heeft gelaten om de uiteindelijke inhoudelijke aanpak die vervolgens wel is "gearresteerd" en verder richtinggevend is geworden vanuit de uitvoering te laten ontwikkelen. In deze casus werd gestart met een vrij algemene richting met ruimte voor nadere invulling werkende weg. Van een echte acute crisis was geen sprake, maar de gemeentelijke bestuurders hebben wel hun eigen momentum gecreëerd door vooral het overlastaspect hoog op de politieke agenda te zetten.

Wat betreft de pilot van multiprobleemgezinnen werd in het begin veel ruimte gelaten om iedereen overal in elk overleg over mee te laten praten. Geleidelijk aan werden deze overleggen ook gestroomlijnd en van een scherpere focus voorzien. Tegelijkertijd was op macroniveau sprake van een aanpak van laat duizend bloemen bloeien. Meerdere stadsdelen waren bezig met vergelijkbare experimenten en daarin is niet vanuit de centrale stad geïntervenieerd door ze in een vroegtijdig stadium te integreren in de aanpak van Slotervaart. Pas in een later stadium, toen de opbrengsten van verschillende aanpakken wat concreter waren en beslissingen over stads- en regiobrede uitrol aan de orde waren, zijn inzichten uit de verschillende experimenten gecombineerd tot een meer generieke aanpak.

De gemeente heeft weliswaar extra financiering beschikbaar gesteld om de pilot mogelijk te maken (in het bijzonder de financiering van de externe adviseur en de inzet van gezinsmanagement), maar overall was toch vooral sprake van een project dat de betrokkenen erbij moesten doen bovenop hun reguliere werkzaamheden. Het feit dat de direct betrokkenen het zelf moesten doen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het collectieve leereffect dat duidelijk is opgetreden. Wat de casus ook laat zien is dat het wel degelijk mogelijk is om in relatief onveilige omstandigheden een effectieve leersituatie te creëren en dat de inzet van doorzettingsmacht als katalysator kan dienen voor het op gang brengen en houden van leerprocessen.

In deze casus was ook sprake van werkbaar gebleken "frontstage-backstage"dynamiek. "Frontstage", vooral in de publiciteit, werd toch voornamelijk het traditionele – op simplistische sturingsopvattingen gebaseerde – theater opgevoerd, terwijl "backstage" werd gewerkt aan het realiseren van complexe oplossingen voor een ingewikkeld probleem.

Openheid en vertrouwen waren bij de start niet aanwezig, maar zijn werkende weg tot stand gebracht. Tot slot is in de in deze casus beschreven aanpak uitgegaan van een positief mensbeeld. Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de aanpak van multiprobleemgezinnen was dat sprake was van goede mensen in een slecht systeem. En dat de oplossing daarom was gelegen in het aanboren en ontketenen van de positieve energie en betrokkenheid van de mensen in dat disfunctionele systeem. Die aanpak is succesvol geweest in de zin dat de dynamiek

van de zichzelf waarmakende voorspelling ook inderdaad is opgetreden. Hetzelfde geldt voor de benadering van de gezinnen. Ook daar was het uitgangspunt bijvoorbeeld dat hoe slecht ouders het vaak ook doen, ze uiteindelijk (in de meeste gevallen) het beste willen voor hun kinderen. Maar dat was geen enkele reden om af te zien van harde maatregelen. Eerder integendeel, die harde maatregelen waren juist mede noodzakelijk om ouders weer in hun kracht/verantwoordelijkheid te krijgen/dwingen. Vaak een kwestie van heel lange adem, maar het bleek te werken.

Het succes van de casus laat zien dat het mogelijk is om dit soort complexe maatschappelijke problemen gedeeltelijk op te lossen als gebruik wordt gemaakt van complexere besturingsarrangementen en veranderkundige strategieën. In de beschreven casus is duidelijk geen sprake van een traditionele geplande verandering, maar van een benadering die bestaat uit een combinatie van sturen op interactief leren en zelforganisatie, gebruikmakend van toeval op basis van een repertoirebenadering bestaande uit de inzet van een brede mix van interventies gebaseerd op improviseren en bricoleren. En ook al was het realiseren van een leeromgeving tijdens het begin van de casus – achteraf gezien – nog een kwestie van "onbewust bekwaam" handelen, de hele aanpak kenmerkte zich door pogingen tot bewuste sturing en die pogingen hebben succes gehad.

Samenvattend is mijn conclusie dat geen sprake was van een contingentieaanpak en dat het succes van de casus te danken is aan een en-en-repertoireaanpak. Hoe de afwegingen in dit kader precies tot stand zijn gekomen leert de casus ons niet. Daarop ga ik in de volgende paragraaf nader in.

6.4.5 Persoonlijke reflectie

Ik sluit deze casusbeschrijving af met een aantal persoonlijke reflecties. Ik begin met de nog niet beantwoorde onderzoeksvraag.

> *Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?*

Ten opzichte van de casussen crisisopvang en voortijdig schoolverlaten valt op dat voor mij persoonlijk sprake is van een leerproces van casus naar casus. Ik pas in die eerdere casussen opgedane kennis weer toe in deze nieuwe casus. Maar er is geen sprake van simpelweg kopiëren van een eerder succesvol gebleken format. Ten opzichte van de eerdere casussen is het instrument van "collectieve casusadoptie" en het gelijktijdig met leidinggevenden en professionals werken nieuw. Ik had in

ander verband al goede ervaringen opgedaan met persoonlijke casusadoptie en ik ben ook ongetwijfeld geïnspireerd door de rond die tijd ook door de Kafka Brigade ontwikkelde methode die ook veel kenmerken van collectieve casusadoptie heeft. Hoe ik op het idee ben gekomen om met leidinggevenden en professionals tegelijkertijd om de tafel te gaan zitten weet ik niet meer. Dat lijkt vrij spontaan en intuïtief te zijn geweest.

Wat mij ook achteraf opvalt is dat ondanks de reeds opgebouwde persoonlijke ervaring in deze casus sprake was van de minst uitgebreide voorbereiding. We zijn min of meer letterlijk met zijn allen in het diepe gesprongen en maar gewoon begonnen. Dat er sprake was van een zeer beperkte voorbereiding wil uiteraard niet zeggen dat er door mij niet was nagedacht over de combinatie van bestuurskundige en veranderkundige elementen waarvan ik vermoedde dat ze succesvol zouden kunnen zijn. Dat "design" zat in hoofdlijnen wel in mijn hoofd, maar er was geen plan. Achteraf verbaast mij dat eigenlijk ook nog wel, al kan ik de keuze die ik gemaakt heb inmiddels wel goed duiden. Het was een intuïtieve keuze gecombineerd met een bepaalde zekerheid dat de wijze waarop het proces verder zou verlopen en welke interventies nodig zouden zijn vanzelf wel duidelijk zouden worden.

Terugkijkend maak ik duidelijk gebruik van een repertoirebenadering, waarbij ik het moeilijk vind om uit te leggen waarom ik in welke situatie op welk moment nu juist die interventie deed en geen andere. Ik kan alleen maar constateren dat ik de facto gebruik heb gemaakt van het hele scala aan veranderstrategieën en interventies dat bestaat, deels bewust en deels ook onbewust (vooral de leerstrategie). Bestudering van de veranderkundige theorieën in het kader van dit promotieonderzoek hebben mij de taal gegeven om een aantal van die keuzes achteraf beter te duiden vooral als het gaat om de "leerstrategie" en de "omgaan met complexiteitstrategie." Maar ik vind het ook nu nog steeds moeilijk om concreet aan te geven waarom ik gedurende het proces gedaan heb wat ik heb gedaan. Het feit dat sprake was van een in vergelijking met eerdere casussen extreem complexe casus heeft wel een rol gespeeld bij de keuze om in deze casus "all out" te gaan wat betreft de inzet van het veranderkundige repertoire, maar meer ook niet. En hoewel de uiteindelijk bestuurskundige oplossing voor mij persoonlijk van tevoren redelijk te voorspellen was gezien eerdere ervaringen, heb ik er bewust voor gekozen om met de betrokken partijen het wiel – begeleid – opnieuw uit te vinden.

Mijn antwoord op de onderzoeksvraag is dat ook in deze casus blijkt dat verdere explicitering van door mij ingezette impliciete kennis moeilijk is, maar dat de repertoirebenadering een succesvol handelingsperspectief is gebleken.

Een tweede punt dat ik wil maken betreft de rol die ik persoonlijk heb gespeeld in deze casus. Er is door vrijwel alle respondenten veel positiefs gezegd over die rol en het belang van mijn leiderschapsvaardigheden. Het gaat dan weer over de "human factor" als succesfactor. Ik kan, evenals in de persoonlijke reflecties naar aanleiding van de vorige twee casussen, niet anders dan opnieuw constateren dat het succes van de casus een collectief succes is van alle betrokkenen. De latent aanwezige positieve energie is door de ingezette aanpak ontketend leidend tot leiderschapsgedrag bij vele sleutelfiguren in alle lagen van de organisaties. Een gezaghebbende regisseur is een belangrijke succesvoorwaarde. Maar velen kunnen zo'n rol mijns inziens vervullen. Natuurlijk gaat het om persoonlijke kwaliteiten, maar dat zijn geen unieke persoonlijke kwaliteiten. Feitelijk kan iedereen het initiatief nemen en verantwoordelijkheid nemen. En natuurlijk is de kans op succes groter wanneer die persoon hoger in de hiërarchie zit. En waarschijnlijk is de kans op succes ook groter als het om iemand met (verlengde) autoriteit gaat die namens de overheid optreedt. Maar dit mag geen alibi zijn voor "lagere goden" niet werkend voor de gemeente of een andere overheid om zelf geen verantwoordelijkheid te nemen als de overheid dat niet doet.

Een derde punt dat ik wil maken is dat het toepassen van de leerstrategie in deze casus nog grotendeels intuïtief en daarmee ook kwetsbaar was. Onbewust bekwaam opereren was blijkbaar voldoende voor succes op de korte termijn, maar ik vermoed dat de overstap naar bewust bekwaam noodzakelijk is voor succes op de lange termijn. En dan niet alleen bewuste bekwaamheid van mijzelf (of een nieuwe regisseur), maar bewuste bekwaamheid van veel meer betrokken sleutelpersonen. Evenals bij de voorgaande casussen valt op dat deze bewustwording niet vanzelf gaat. Leren om te leren is blijkbaar een zeer taai proces. Een groot aantal betrokkenen heeft zes maanden aan den lijve kunnen ondervinden wat de toegevoegde waarde is van een leerstrategie, maar dit was niet voldoende om het estafettestokje over te pakken nadat de cyclus van bijzondere casus overleggen was gestopt. Mijn verwachting dat de andere betrokkenen de beweging onverminderd voort zouden zetten is niet uitgekomen. Positieve leerervaringen door een grote groep sleutelpersonen zijn blijkbaar niet genoeg om nieuwe leerautomatismen in te slijten. Mede gezien de gebleken taaiheid van het proces met veel momenten van vallen en weer opstaan en risico voor terugval is mijn conclusie dat je dit soort leerprocessen veel langer moet volhouden om ze tot automatismen te ontwikkelen.

Een vierde punt dat ik zou willen maken is dat terugkijkend naar de drie casussen blijkt dat er vooral aan de achterkant van disfunctionerende ketens en netwerken, waar sprake is van fors uit de hand gelopen problemen, ruimte is om ongetemde problemen aan te pakken op

de hiervoor geschetste manier. Voorkomen is altijd beter dan genezen, maar blijkbaar moet de patiënt eerst behoorlijk ziek worden om voldoende urgentiegevoel en politiek commitment te veroorzaken om de zaak in gang te zetten. Het goede nieuws is dat de successen aan de achterkant veelal wel inspireren tot vergelijkbare samenwerking meer aan de voorkant van de keten/de problematiek. In het geval van de aanpak van multiprobleemgezinnen begon het met de overlast gevende multiprobleemgezinnen en inmiddels wordt hard gewerkt aan het voorkomen en terugdringen van zwaardere problematiek volgens dezelfde procesprincipes als in eerste instantie ontwikkeld voor de categorie overlast gevende multiprobleemgezinnen. Maar de vraag is wel waarom het eerst altijd uit de hand moet lopen alvorens een begin kan worden gemaakt met het vinden van slimme oplossingen? Het is mijns inziens de ultieme veranderkundige uitdaging om ongetemde problemen (in wording) aan te pakken voordat ze al vergaand uit de hand zijn gelopen. In hoofdstuk 7 zal ik hier op terugkomen.

Wat de onderhavige casus tot slot (evenals de vorige casussen) duidelijk maakt is dat wat op het eerste gezicht vooral een kwestie van onoverbrugbare harde belangen leek te zijn, bij nadere beschouwing grotendeels "slechts" conflicterende psychologische fixaties bleken te zijn. Psychologische fixaties of perspectieven die logisch voortvloeien uit de doelstellingen van de verschillende betrokken organisaties en de opleidingsachtergrond van de betrokken actoren. Maar die blijkbaar ook kunnen worden doorbroken in een collectief leerproces gericht op herdefiniëring van probleemdefinitie en oplossingsrichting.

Bijlage: betrokken organisaties en geïnterviewde sleutelfiguren

Betrokken actoren

Bij de casus was een groot aantal actoren betrokken, te weten:

- Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg beoordeelt elk verzoek om geïndiceerde jeugdzorg. Het stelt vast welke zorg nodig is, begeleidt kinderen, jongeren en ouders in vrijwillig of gedwongen kader (Jeugdbescherming of Jeugdreclassering) en organiseert de noodzakelijke zorg via doorverwijzing naar jeugdzorginstellingen en casemanagement;
- De Bascule. De Bascule is een academisch centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie. De Bascule richt zich op kinderen en jongeren van nul tot achttien jaar en op hun ouders of opvoeders;
- Spirit. Spirit helpt jongeren en gezinnen die problemen hebben met opgroeien en opvoeden onder andere met ambulante hulp, pleegzorg en residentiële hulp.

- Altra. Altra biedt hulp aan kinderen en jongeren die zijn vastgelopen in hun persoonlijke ontwikkeling en aan ouders die steun nodig hebben bij de opvoeding met name op het grensvlak van jeugdzorg en onderwijs. Naast hulp aan kinderen en ouders biedt Altra ook hulp aan scholen die extra begeleiding willen voor hun leerlingen.
- De William Schrikker Groep. De William Schrikker Groep is een gespecialiseerde jeugdzorginstelling voor kinderen en/of ouders met een licht verstandelijke handicap. Zij werkt voor mensen met een (verstandelijke) handicap die bescherming en ondersteuning nodig hebben.
- Het Leger des Heils. Het Leger des Heils is een christelijke organisatie die zich vanuit de geloofsovertuiging bekommert om de meest kwetsbare personen in de samenleving. In dat kader biedt het Leger des Heils ook jeugdzorg op een breed terrein.
- Amstelduin. Amstelduin is een orthopedagogisch behandelcentrum voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren in de provincie Noord-Holland. Onder licht verstandelijk gehandicapte jongeren vallen jongeren die een IQ hebben tussen de 50 en 85. Amstelduin geeft behandeling en begeleiding aan gezinnen met kinderen van 6 tot en met 23 jaar.
- De politie. De politie krijgt te maken met de multiprobleemgezinnen als een of enkele gezinsleden strafbare feiten plegen en daarvoor opgepakt worden. De politie heeft tevens als taak de overlast op straat, veroorzaakt door jongeren uit de multiprobleemgezinnen, te verminderen;
- Het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie heeft te maken met de multiprobleemgezinnen als een of enkele gezinsleden strafbare feiten plegen en daar ook voor vervolgd worden;
- Woningbouwcorporatie Eigen Haard. Dit is de woningbouwcorporatie die de woningen verhuurt aan de gezinnen die onderdeel uitmaakte van de aanpak van overlast gevende multiprobleemgezinnen. De woningbouwcorporatie heeft ook veel omliggende panden in eigendom en heeft te maken met de multiprobleemgezinnen vanwege de overlast die zij voor andere huurders veroorzaken. De woningcorporatie heeft als doel ervoor te zorgen dat al haar huurders in een prettige leefomgeving kunnen wonen.
- Stadsdeel Slotervaart.
- De gemeente Amsterdam. Verder zijn van de "centrale stad" van de gemeente Amsterdam de Bestuursdienst Amsterdam (draagt zorg voor de voorbereiding van politieke besluitvorming en de ontwikkeling van beleid), Dienst Maatschappelijke ontwikkeling en de directie Openbare Orde en Veiligheid (opdrachtgever van de SAOA, zie

hierna) betrokken. De gemeentesecretaris vervulde de rol van ketenregisseur.

Bij een aantal bijzondere casusoverleggen schoven ook de Raad voor de Kinderbescherming, een kinderrechter en een kantonrechter aan. Er was tijdens de bijzondere casusoverleggen geen vertegenwoordiging van de scholen aanwezig. De scholen zijn niet bewust buiten het overleg gehouden. De informatie over schoolprestaties van de kinderen was wel beschikbaar via de vertegenwoordiger van het stadsdeel.

De volgende mensen zijn geïnterviewd:

Mariënne Verhoef, lid van de raad van bestuur van Spirit (ook aanwezig bij leerinterventie)
Gerard Kuijn, districtschef politie in Slotervaart (ook aanwezig bij leerinterventie)
Chretièn Mommers, directeur woningcorporatie Eigen Haard
Henri Kardaun, projectleider aanpak multiprobleemgezinnen in Osdorp
Erik Steketee, extern adviseur
Houssain Mouhmouh, netwerkcoördinator 12+ in Slotervaart en lid van het analyseteam (ook aanwezig bij leerinterventie)
Mette van Duijn, procesmanager buitenwereld (ook aanwezig bij leerinterventie)
Sigrid van der Poel, regiodirecteur Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (ook aanwezig bij leerinterventie)
Erik Gerritsen, gemeentesecretaris (ook aanwezig bij leerinterventie).

6.5 Casus aanpak inburgering

6.5.1 Introductie van de casus

In deze casus wordt beschreven op welke wijze de gemeente Amsterdam in de periode 2002-2008 heeft geprobeerd om de problematiek van de inburgering op te lossen door middel van een ketenaanpak. De gemeente Amsterdam heeft circa 740.000 inwoners van wie 15% onvoldoende Nederlands spreekt. Hun taalachterstand betekent voor deze groep een grote belemmering om sociaal en economisch mee te kunnen doen.

Het idee achter de vormgeving van de inburgeringsketen in Amsterdam was dat de inburgeraar aan het loket met slechts één aanspreekpunt te maken krijgt en niets merkt van de vele verschillende organisaties die meewerken aan de inburgering. Doel van de ketenaanpak was het vergroten van de effectiviteit van de inburgering die tot dan toe gekenmerkt werd door vrijblijvendheid (geen verplicht diploma) en hoge

uitval. Naast de "gewone" bestuurlijke complexiteit die dit soort grote beleidsprojecten met zich meebrengt heeft de gemeente Amsterdam zich medio 2004 ook nog tot doel gesteld een inburgeringprogramma te realiseren met een specifiek Amsterdamse signatuur, zowel beleidsinhoudelijk als wat betreft een zeer ambitieuze kwantitatieve doelstelling. De focus van het casusonderzoek ligt op de periode waarin de gemeente Amsterdam heeft geprobeerd de inburgeringsproblematiek via een ketenbenadering binnen de op dat moment bestaande wetgeving op te lossen. In verband met de wijziging op de Wet op de Inburgering (WI) per 1-1-2007 stond de gemeente Amsterdam aan het einde van de bestudeerde periode ook voor de uitdaging om deze nieuwe wet in te voeren in combinatie met voortgezette eigen inspanningen om de inburgeringsketen op orde te krijgen.

Basis voor het casusonderzoek vormt het door mij begeleid onderzoek dat samen met een student is gedaan.[94] Er is in tegenstelling tot de andere casusonderzoeken geen leerinterventie georganiseerd en het aantal interviews met sleutelpersonen is relatief beperkt geweest. Wel is sprake van uitgebreide deskresearch.

De beschrijving van de casus is als volgt opgebouwd. Ten eerste beschrijf ik de chronologie van de gebeurtenissen. Ten tweede ga ik in op de opvattingen van een aantal betrokken sleutelfiguren over de gehanteerde aanpak. Ten derde beantwoord ik op basis van de voorgaande bevindingen de onderzoeksvragen. Ik sluit af met een aantal persoonlijke reflecties.

Uit de casusbeschrijving zal blijken dat sprake is van een faalcasus waarin toepassing van principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht ontbraken. Dit verklaart ook waarom in deze casusbeschrijving de chronologie vooral van "rapport naar rapport" wordt beschreven. Als onderdeel van de verder topdownaanpak van de gemeente gebeurde er verder ook weinig wat relevant is om te vermelden.

6.5.2 Chronologie van de gebeurtenissen

Voorgeschiedenis[95]

Voor een goed begrip van de start van de ketenaanpak is het nuttig om kort in te gaan op de voorgeschiedenis van de inburgering in Amsterdam die ook de aanleiding vormde voor de nieuwe ketenaanpak.

De inburgeringscursussen in Amsterdam zijn ooit voortgekomen uit de, voornamelijk door vrijwilligers opgezette, lessen Nederlands als tweede taal. Het aanbod ontwikkelde zich hierbij dus uit een directe vraag. In de jaren tachtig werden de cursussen geprofessionaliseerd en aangeboden door instituten van volwasseneneducatie, die in 1996 opgingen in de ROC's. Er was sprake van een zeer gevarieerd aanbod van

cursussen op een basisniveau voor immigranten die de Nederlandse taal niet of nauwelijks vaardig waren.

In 1998 verplichtte het toenmalige kabinet de immigranten om in te burgeren door middel van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en kregen de ROC's de opdracht deze onderwijsactiviteiten samen met de gemeenten te ontwikkelen. Door de grote toestroom van immigranten en hun verblijf dat inmiddels voor onbepaalde tijd was, laaiden al in de jaren tachtig de eerste discussies op in de media en in de politiek over de noodzaak tot participatie van deze nieuwe Nederlanders. Hierdoor begon men de noodzaak in te zien van het volgen van de resultaten van de taalcursussen en het beter ontwikkelen van de inhoud. Naar aanleiding van de monitoring kwamen er steeds vaker klachten over het feit dat de deelnemers zoveel tijd nodig hadden om Nederlands te leren. Sommigen zagen de oorzaak hiervan in de vrijblijvendheid van de cursussen, anderen vonden dat het lag aan de logge ROC's die niet (voldoende) in staat waren maatwerk te leveren.

In Amsterdam leidden deze signalen tot de eerste experimenten met andere taalaanbieders die vaak op stadsdeelniveau beter georganiseerd waren en dus dicht bij de klant zaten. Ook werden er andere experimenten opgezet. Voorbeeld hiervan zijn de geïntegreerde trajecten "Nederlands op de werkvloer", waar taalonderwijs werd gekoppeld aan beroepsonderwijs en een baan.

De eerste stappen op weg naar een ketenaanpak: meerdere interne en externe rapporten met gelijkluidende analyses en oplossingsrichtingen 2002/2003

Ondanks de goede intenties van deze experimenten bleven bevredigende resultaten uit. In het najaar van 2002 schreef de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) twee werkdocumenten over het functioneren van de educatie en inburgeringsketen, respectievelijk *De Educatie en Inburgeringketen nader beschouwd* en *Naar een betere ketenaanpak inburgering*. In deze werkdocumenten kwamen enkele knelpunten in de ketenaanpak naar voren en werden enkele maatregelen genoemd die tot een beter functioneren van de keten moesten leiden. De belangrijkste knelpunten die werden genoemd waren een tekort aan communicatie tussen de ketenpartners, een gebrek aan informatievoorziening, zowel naar de ketenpartners als richting de inburgeraar, te onoverzichtelijke inburgeringstrajecten, onduidelijke regievoering en een gebrek aan operationele sturing.

Tegelijkertijd met het verschijnen van de twee werkdocumenten van de DMO voerde de Bestuursdienst ook een onderzoek uit, op initiatief van toenmalig wethouder Oudkerk. Dit resulteerde op 23 oktober 2002 in een notitie van de vliegende panters (een groep deels vrijgestelde medewerkers die onder leiding van de gemeentesecretaris vastgelopen dossiers onafhankelijk tegen het licht hield) getiteld *Problematiek uitvoe-*

ring Wet Inburgering Nieuwkomers. In deze notitie, gebaseerd op gesprekken met meerdere vertegenwoordigers van de organisaties die betrokken waren bij de uitvoering van de inburgering, werden grotendeels dezelfde knelpunten gesignaleerd. Het ging om de volgende knelpunten: een moeilijk uitvoerbaar zeer gedetailleerd en niet realistisch rijksbeleid, het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de uitvoering, onvoldoende regie, praktische coördinatie en informatie-uitwisseling, onvoldoende informatieverstrekking door de ROC's aan DMO, het ontbreken van een goed cliëntvolgsysteem, problemen met de kwaliteit van het inburgeringsonderzoek en onderwijs, problemen met de trajectbegeleiding, onvoldoende voorlichting aan nieuwkomers, uitval van nieuwkomers, late implementatie van sanctiebeleid, gebrek aan kinderopvang en onvoldoende doorgeleiding naar een vervolgopleiding of werk.

Een van de grootste knelpunten die in de notitie van de vliegende panters centraal stond, was het ontstane spanningsveld tussen DMO en het ROC van Amsterdam. Het spanningsveld had betrekking op de nieuwe verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die aan het ontstaan was in verband met de pogingen van DMO om het ROC op een meer zakelijke wijze op resultaten aan te sturen. DMO was van mening dat het ROC de beweging niet snel genoeg maakte en het ROC was van mening dat DMO te hoge eisen stelde, vooral met betrekking tot het tempo waarin de omslag naar prestatiesturing zich moest voltrekken. Op de achtergrond hiervan speelde een dreigend financieel probleem. Het rijk verstrekte voorschotten voor de financiering van inburgeringstrajecten van nieuwkomers. Dit geld werd door DMO doorgesluisd naar het ROC van Amsterdam. Als door de gemeente niet kon worden aangetoond dat een bepaald aantal nieuwkomers zijn traject succesvol heeft afgerond, kon het rijk miljoenen terugvorderen. In reactie op de dreiging van het rijk, dreigde DMO miljoenen van het ROC terug te vorderen, omdat het ROC onvoldoende inzicht gaf in zijn prestaties. Het ROC was van mening de gevraagde gegevens wel te leveren en vond bovendien dat het niet alleen aansprakelijk was voor minder succesvolle inburgeringstrajecten. Het niet behalen van de door het rijk opgelegde doelen werd volgens het ROC veroorzaakt door het niet goed functioneren van de keten, die door DMO moest worden geregisseerd, en door de complexiteit van de inburgeringsproblematiek.

Volgens de vliegende panters waren de beelden die beide organisaties van elkaar hadden erg negatief.

> Deze hebben met meer te maken dan zakelijke belangen of professionele verschillen van mening. De kern van het conflict lijkt een verschil in perceptie te zijn van de rol van de verschillende organisaties in de keten. (De top van) DMO ziet zichzelf als op-

> drachtgever, die bepaalt wat het ROC moet leveren en het ROC als opdrachtnemer die moet doen wat zij door DMO krijgt opgedragen. Volgens DMO gedraagt het ROC zich niet als opdrachtnemer, maar als de klant die onvoorwaardelijk bediend moet worden met geld. Het ROC daarentegen wil – net als vroeger – als inhoudelijke deskundige op basis van gelijkwaardigheid met DMO samenwerken, waarbij DMO de regie voert. Maar het ROC wordt op afstand gehouden, waardoor het zich niet serieus genomen voelt en waardoor het wordt geconfronteerd met 'domme' besluiten. En DMO wil niet beleidsmatig met het ROC samenwerken zolang het de bedrijfsvoering nog niet op orde heeft.[96]

Dit spanningsveld beïnvloedde het functioneren van de gehele keten tot en met het operationele niveau. De problematiek tussen de toenmalige directeur van DMO en de bestuursvoorzitter van het ROC van Amsterdam was niet alleen intern bekend, maar liep dusdanig uit de hand dat het ook de media haalde. Verschillende pogingen tot bemiddeling, ook door wethouder Oudkerk, leidden niet direct tot een oplossing.

De vliegende panters constateren ook dat in de verschillende organisaties op uitvoerend niveau met man en macht gewerkt werd om de problemen het hoofd te bieden. In de woorden van een direct betrokkene:

> Er is een soort van vijfde colonne die er het beste van maakt. Door de inzet en betrokkenheid van medewerkers bij het Register Amsterdam, Vluchtelingenwerk, de stadsdelen, het ROC Amsterdam en DMO drijft het nog.[97]

Tevens wordt geconstateerd dat DMO huiverig is om open te zijn over de uitvoeringsproblemen rond de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Zodra het rijk hier inzicht in zou krijgen kan dat tot gevolg hebben dat er minder geld uit Den Haag komt. De vliegende panters constateren ook dat "De gemeente kiest voor de strategie van 'keeping up appearances' waardoor er veel geld uit Den Haag komt. De accountants leveren 'goed' werk en laten fantastische resultaten zien. Met name op het punt van registratie en doorverwijzing van nieuwkomers worden goede 'resultaten' geboekt."[98]

DMO vroeg vervolgens naar aanleiding van de eerdergenoemde werkdocumenten om een contra-expertise op het functioneren van de inburgeringsketen aan het externe bureau Vogelaar. Tegelijkertijd werd het externe bureau gevraagd om met de ketenpartners tot gezamenlijk inzicht in het functioneren van de educatie en inburgeringsketen te komen en om bij ketenpartners een draagvlak te creëren door het doen van verbetervoorstellen van de keten. Op 25 maart 2003 werd door het bureau Vogelaar het rapport *Educatie en inburgering in Amsterdam; de ke-*

ten nader beschouwd gepresenteerd. Daarin staan samengevat de volgende bevindingen.

Waar in de documenten van DMO gesproken wordt over één keten, constateert bureau Vogelaar dat er geen sprake is van slechts één E&I-keten, maar van drie subketens:

1 De inburgering van nieuwkomers conform de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN).
2 De inburgering van de oudkomers conform de oudkomersregeling G54.
3 De inburgering van oudkomers en ex-nieuwkomers op grond van het educatiebeleid.

De drie ketens hebben dezelfde processtappen, te weten: selectie en identificatie, assessment en plaatsing, educatief traject en doorgeleiding. Echter, per keten zijn er telkens andere partners betrokken bij het inburgeringsproces en tussen de ketens vindt ook nauwelijks uitwisseling van kennis en ervaring plaats. Volgens het rapport betreft het grootste knelpunt in de E&I-keten een van de meest essentiële taken, namelijk de regievoering. Bureau Vogelaar constateert hierbij dat de verdeling tussen DMO en de stadsdelen niet in alle opzichten helder is. Sommige taken zijn gedecentraliseerd naar de stadsdelen, zonder dat de bijbehorende bevoegdheden zijn gedecentraliseerd. Anderzijds hebben de stadsdelen regietaken gekregen, maar dienen de uitvoerders op operationeel niveau weer rechtstreeks gegevens te leveren aan DMO. Bovendien is de regievoering van DMO gericht op het afsluiten van contracten en het onderhouden van contacten met de ketenpartners. Er is niet geïnvesteerd in samenhang en afstemming tussen de verschillende ketenpartners. Het effect daarvan is dat iedere ketenpartner het werk zo goed mogelijk doet, maar dat het ontbreekt aan verbinding tussen de verschillende processtappen en samenwerking tussen de ketenpartners. De inburgeraar heeft hierdoor niet te maken met een samenhangend traject, maar met meerdere instanties die niet vanuit één visie werken. Mede hierdoor scoort DMO volgens bureau Vogelaar onvoldoende op het aspect van regievoering. Ook DMO zelf en de ketenpartners zijn ontevreden over de regievoering. Bureau Vogelaar spreekt in de conclusie van zijn rapport dan ook niet meer van ketens, maar van losse schakels.

Naast het gebrek aan regievoering zijn de doelstellingen voor de ketenpartners en voor de gemeente zelf onduidelijk. Er was door de gemeente niet duidelijk geformuleerd welke resultaten behaald moesten worden met de inburgeringstrajecten. De aard van de inburgeringstrajecten werd sterk bepaald door het aanbod en de desbetreffende regeling en niet door de vraag van de inburgeraar, waardoor er ook enorme wachtlijsten waren. Bovendien compliceert het ontbreken van duidelij-

ke doelstellingen het werk van de ketenpartners. Voor alle subketens geldt tevens dat de doorgeleiding van inburgeraars naar een vervolgtraject in de praktijk niet of nauwelijks plaatsvindt. Waar dit wel gebeurt is dat niet gerelateerd aan een visie op een gewenst eindresultaat, maar op de visie van de betrokken instellingen.

Behalve de regievoering noemt het rapport van bureau Vogelaar ook het gebrek aan operationele aansturing als groot probleem. Het rapport geeft aan dat ook als alle taken en bevoegdheden goed geregeld waren, er nog steeds problemen zouden zijn. Er doen zich naast structurele problemen namelijk ook dagelijks kleine, onvoorziene knelpunten voor waarop direct gereageerd moet worden. Hiervoor is dagelijkse operationele aansturing nodig, maar deze was dus niet (voldoende) aanwezig. Deze kleine knelpunten leiden tot irritatie en misvattingen bij de ketenpartners.

Naast een analyse van de keten en knelpunten presenteerde bureau Vogelaar ook een verbeteragenda die vijf punten omvat en die vrijwel volledig overeenkomt met de aanbevelingen uit eerdere rapportages:

1 Het versterken van de regievoering en de operationele aansturing van de keten onder meer door het formuleren van een heldere visie, het buiten concurrentie houden van de kernfuncties assessment en trajectbegeleiding, het herijken van de visie op regievoering weg van een te eendimensionale besturingsfilosofie richting interactie en partnerschap in plaats van alleen bilaterale contacten tussen DMO en ketenpartners en minder focus op inspectie en handhaving en meer op gezamenlijk oplossen van knelpunten.
2 Het herinrichten van de trajectbegeleiding door middel van centrale professionele aansturing vanuit DMO (en gedeconcentreerde uitvoering door de stadsdelen) en herinrichting van het assessment (onafhankelijk en gebaseerd op klantgroepen in plaats van regelgeving).
3 Het verbeteren van de informatievoorziening door middel van een nieuw cliëntvolgsysteem.
4 Het gezamenlijk wegnemen van operationele knelpunten.
5 Het inrichten van een aparte verbeterorganisatie waarin ieders inbreng wordt gehoord en gerespecteerd en waarin betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld om los van institutionele belangen vorm te geven aan het verbeterproces.

Het rapport van bureau Vogelaar sloot in haar uitgebreide analyse van de problematiek dus aan bij de eerdere bevindingen van DMO zelf. De ketenpartners kregen erkenning in de problemen die zij geruime tijd ondervonden en ook het negatieve effect hiervan op de inburgeraar werd erkend. Tevens kreeg de gemeente Amsterdam met dit rapport handvatten om de problematiek rond de inburgeringsketen op te lossen.

De nationale context

De gemeente Amsterdam heeft al die tijd ook met een nationale context te maken. Vanaf 2002 ontstond er namelijk in Nederland steeds meer discussie over de vraag of de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving nu wel of niet geslaagd was. Dit thema domineerde de campagne voor de verkiezingen van mei 2002, mede aangezwengeld door de leider van de LPF, Pim Fortuyn, die veel kritiek had op het gevoerde integratiebeleid. Op 19 september 2002 diende de SP een motie in waarin werd gevraagd om een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid. Volgens de motie was het integratiebeleid tot nu toe onvoldoende geslaagd en was het noodzakelijk te onderzoeken hoe dat kwam, zodat daar in de toekomst rekening mee kon worden gehouden. Hierop besloot de Tweede Kamer op 3 december 2002 om een Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid in te stellen.

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, tevens bekend als de commissie-Blok, presenteerde op 19 januari 2004 de resultaten in het rapport *Bruggen bouwen*. In het rapport wordt geconcludeerd dat de integratie van vele allochtonen geheel of gedeeltelijk is geslaagd. Tevens wordt geconcludeerd dat er ondanks de matige coördinatie van de regering, resultaten zijn geboekt op de terreinen van wonen, werken, onderwijs en emancipatie. De vraag is echter of dat te danken is aan het integratiebeleid van de gemeenten. Op het gebied van taal concludeert de commissie dat de noodzaak van het leren van Nederlands inderdaad lange tijd is miskend. Tevens zou het rendement van de inburgeringscursussen te laag zijn, maar zal dat ook met een andere opzet zo blijven. De commissie-Blok bepleit dan ook een realistisch verwachtingspatroon ten aanzien van het te bereiken taalniveau. De verschillende politieke partijen reageren vervolgens erg kritisch op het rapport van de commissie-Blok. Van links tot rechts was de kritiek dat het rapport te weinig concreet zou zijn, te vrijblijvend en te naïef. De integratie was dan ook volgens de meeste partijen in de Tweede Kamer faliekant mislukt.

Naar aanleiding van de opgelaaide discussie rondom het inburgeringsvraagstuk en de uitkomsten van het rapport van de commissie-Blok stelt het kabinet in 2004 in de contourennota *Herziening van het Inburgeringstelsel* de contouren van een nieuw, verbeterd inburgeringstelsel op. Daarin geeft het kabinet aan dat de resultaten van het inburgeringsstelsel zijn achtergebleven bij de gestelde doelstellingen. Daarom acht het kabinet een wezenlijke omslag in de visie op de inburgering noodzakelijk. In de nota gaat het kabinet in op een aantal hoofdthema's van het stelsel zoals de marktwerking, de rol van gemeenten, de relatie met de reïntegratie en het inburgeringsexamen. Centraal staat de verantwoordelijkheid van alle partijen en vooral de verantwoorde-

lijkheid van de inburgeringsplichtige. In de contourennota vindt ook het herdefiniëren van een succesvolle inburgering plaats, die getoetst moet worden aan de hand van een inburgeringsexamen. Hierin staat niet alleen de taal centraal, waar de aandacht voorheen voornamelijk op werd gericht, maar ook kennis van de samenleving en praktische vaardigheden. Ook staat een terugtredende overheid in de nota centraal. De overheid bepaalt in het nieuwe stelsel de eindtermen, maar bemoeit zich niet met de opzet en de inhoud van de inburgeringscursussen. De inburgeringsplichtige kan zelf een cursus uitkiezen op een markt van cursusaanbieders. De overheid zal wel randvoorwaarden scheppen om de marktwerking in dit verband te optimaliseren. Ten slotte moeten de gemeenten voortaan in plaats van een regiefunctie, een spilfunctie gaan vervullen in het inburgeringsproces. Die spilfunctie moet bestaan uit een informerende, faciliterende en handhavende rol.

Kernpunten van de contourennota waren:
- zowel nieuwkomers als oudkomers worden inburgeringsplichtig;
- resultaatverplichting in plaats van inspanningsverplichting;
- nieuwkomers regelen en betalen zelf hun inburgering;
- start van de inburgering in het land van herkomst (halen van basistoets Nederlandse taal en maatschappelijke oriëntatie is voorwaarde voor het verkrijgen van een machtiging voorlopig verblijf);
- na entree in Nederland een verplicht inburgeringsexamen na uiterlijk vijf jaar;
- gemaximeerde vergoeding achteraf bij vlot halen van het examen;
- bij geen resultaat na vijf jaar bestuurlijke boete of ontzegging van de verblijfsvergunning onbepaalde tijd;
- oudkomers betalen en regelen in principe ook zelf hun inburgering, uiterlijk vijf jaar nadat ze inburgeringsplichtig zijn gesteld, gemaximaliseerde vergoeding binnen drie jaar, bestuurlijke boete na vijf jaar;
- vrijgeven cursusaanbod en opheffen gedwongen winkelnering ROC's;
- rol van de gemeente betreft informatie en advies, intake, monitoring van inburgeraars die zelf hun traject regelen;
- aanzienlijk minder rijksbudget.

Er kwam veel kritiek vanuit de gemeenten op deze herziening van het inburgeringsstelsel. Men was tevreden met de nieuwe verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, maar de nieuwe wet was nog omgeven met tal van onderzekerheden op het terrein van de juridische haalbaarheid, de financiering, de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringstechniek. De juridische haalbaarheid, met name op het gebied van verplichtingen voor oudkomers die al Nederlander zijn, werd

voorgelegd aan de Raad van State, die verantwoordelijk minister Verdonk op dit gebied terugfloot. Door de herzieningen liep de nieuwe inburgeringswet vertraging op, maar de contourennota werd – ondanks de kritiek – door het kabinet toch doorgezet en ook de Tweede Kamer ging uiteindelijk akkoord.

De contourennota bereidde een ingrijpende herziening voor van het hele inburgeringsstelsel. De voorgenomen permanente verandering van het inburgeringsstelsel werd vormgegeven in een nieuwe wet, geïnitieerd door minister Verdonk. Deze Wet Inburgeren in Nederland (WI) moest per ingang van 2006 van kracht zijn. Deze voorgenomen wetswijziging vond plaats in een context waarin het onderwerp integratie in het publieke en politieke debat steeds centraler stond.

Ondertussen in de gemeente Amsterdam; rapporten Adviesraad Diversiteit en Amsterdams Manifest Inburgering, 2003/2004/2005

Op 13 mei 2003 stemt B en W in met het Verbeterplan Educatie en Inburgering. In de nota worden de volgende negen verbeterpunten geformuleerd: beleggen van de regie en inrichten van een Amsterdamse Stuurgroep Inburgering, verbetering van de trajectbegeleiding, het inrichten van een onafhankelijk assessment, het verbeteren van de informatievoorziening door middel van een cliëntvolgsysteem, vormgeven van kwaliteitsbewaking van de keten, uitvoering van sanctiebeleid en kwaliteitsbeleid, een cliëntgerichte benadering, verbetering van de doorgeleiding van inburgeringcliënten naar vervolgtrajecten en meer aandacht voor publiciteit en communicatie.

Vrijwel gelijktijdig met het bespreken van de contourennota in de Tweede Kamer in juni 2004 presenteerde de gemeente Amsterdam vervolgens een eigen visie op het thema inburgering onder de titel *Amsterdams Manifest Inburgering*. In het manifest gaat de gemeente ook in op de voorgestelde contourennota. De motieven van het kabinet en de minister voor de herziening van het inburgeringsstelsel zijn volgens de gemeente het doorvoeren van drastische bezuinigingen en het opwerpen van belemmeringen voor nieuwkomers om zich in Nederland te vestigen. Volgens de gemeente stelt het kabinet in de contourennota ook de regierol van de gemeenten ter discussie en daar is de gemeente het niet mee eens. Als bezwaar worden ook de onduidelijkheden van de contourennota genoemd, zoals de haalbaarheid en de financiering die door het kabinet nog ingevuld moeten worden. Toch noemt de gemeente in het manifest ook positieve punten van de contourennota zoals minder vrijblijvendheid voor de inburgeraars, het invoeren van een inburgeringsexamen en het opheffen van de verplichte winkelnering bij het ROC.

De gemeente Amsterdam schrijft in het inburgeringsmanifest niet in te zetten op een terugtredende overheid, maar op behoud van de re-

giefunctie met de nieuwe wet als uitgangspunt. De gemeente wil met een eigen inburgeringsprogramma komen met een specifiek Amsterdamse signatuur. Een advies van de Adviesraad Diversiteit en Integratie sluit hier op aan. Aangezien Amsterdam een van de grootste inburgeringssteden van Nederland is en gezien het grote aantal inburgeraars stelt de Adviesraad dat het te rechtvaardigen is dat de gemeente Amsterdam een eigen inburgeringsbeleid ontwikkeld.[99]

In het manifest wordt expliciet verwezen naar de *Agenda 2006*, het gemeentebrede ontwikkelingsprogramma gericht op slimmer werken, in welk kader de aanpak van de inburgering een pilotfunctie zou vervullen. De uitvoering van de inburgering wordt volgens het manifest vormgegeven via de ketenaanpak, waarbij diverse professionele partijen aan zet zijn in de trajecten die de inburgeraar doorloopt, soms opeenvolgend soms gelijktijdig. De voor alle doelgroepen te onderscheiden stappen zijn registratie, intake, assessement, scholing en doorgeleiding, verdere educatie werk, beroepsonderwijs of enige vorm van sociale activering of een combinatie hiervan.

De uitvoering van deze plannen bedoeld om de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid in Amsterdam te vergroten, wordt in het najaar van 2004 gestart. Onder toezicht van de Stuurgroep Inburgering Amsterdam, waarin de belangrijkste ketenpartners zijn vertegenwoordigd, wordt gewerkt aan verbeteringen met betrekking tot zowel nieuwkomers als oudkomers en de wijze waarop in Amsterdam de omvangrijke volwasseneneducatie is geregeld. Voor het verbeterprogramma is een programmaorganisatie opgesteld bestaande uit een stuurgroep, vijf werkgroepen, een aantal subwerkgroepen, een klankbordgroep en het verbetermanagement. Het verbetermanagement heeft als taak in opdracht van de stuurgroep het verbeterprogramma zowel procesmatig als inhoudelijk te faciliteren. Het verbetermanagement baseert zich op de volgende uitgangspunten: efficiënte en effectieve ketenaanpak en ketenregie, een vraaggerichte aanpak waarbij de klant centraal staat, heldere en open communicatie met alle ketenpartners, inburgeraars, publiek en politiek en een proactieve benadering van de landelijke ontwikkelingen.

Uit de derde kwartaalrapportage 2005 komt naar voren dat 13.000 inburgeraars op een traject zijn geplaatst. Geconcludeerd wordt dat men op de goede weg is, maar dat de ambitie zowel kwantitatief als kwalitatief hoger ligt; meer trajecten per jaar, grotere doorstroom naar het beroepsonderwijs, arbeid en sociale participatie. Tevens wordt geconstateerd dat het Amsterdamse inburgeringsstelsel een groot aantal knelpunten kent zoals:

– verkokerde financieringsstromen die de inrichting van effectieve integrale trajecten bemoeilijken;
– te weinig vraaggericht werken en inhoudelijk maatwerk;

– onvoldoende regie op klantniveau met als gevolg onvoldoende bereik van inburgeraars, afhaken en geen goede aansluiting op vervolgtrajecten;
– in de praktijk is het niet eenvoudig deelnemers te werven en te motiveren om de trajecten volledig af te ronden;
– onvoldoende sturing op realisatie van doelperspectieven, nazorg, opfriscursussen en de financiën;
– niet efficiënte administratieve organisatie van de keten;
– capaciteit en infrastructuur die niet toereikend zijn in verhouding tot de gegeven ambitie.

Businessplan Inburgering en Plan van Aanpak Niemand aan de Kant; 2006
Met het Amsterdams Manifest Inburgering zette de gemeente Amsterdam dus haar visie en doelstellingen uiteen. De uitwerking hiervan is vervolgens in 2005 voortgezet met de voorbereiding van een businessplan voor een verbeterd inburgeringsstelsel. Het externe bureau ATOS-Origin kreeg de opdracht het businessplan inburgering te ontwikkelen. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling presenteerde het businessplan op 19 januari 2006. Daarin wordt al rekening gehouden met de nieuwe inburgeringswet waar op dat moment nog volop over werd gediscussieerd.

In dit businessplan doet de gemeente concrete voorstellen voor een beter inburgeringsstelsel en wordt ook definitief gebroken met het oude stelsel. Er wordt aangegeven dat alle betrokken partijen deze urgentie ook zien. Tevens wordt het oude inburgeringsstelsel onduidelijk en onoverzichtelijk bevonden en dus kan de gemeente niet voldoende de regie blijven voeren, aldus het businessplan.

Aan de hand van dit "anticiperende businessplan" werd in april 2006 onder de titel *Niemand aan de Kant* een plan van aanpak voor de komende vijf jaar gepresenteerd. In "Niemand aan de kant" wordt geconstateerd dat in 2004 met grote inspanningen ongeveer 8.800 trajecten zijn gerealiseerd, maar dat dit onvoldoende wordt geacht. Opnieuw worden in *Niemand aan de Kant* beleidsambities geformuleerd. De gemeente wil de 70.000 tot 80.000 inburgeraars die het niet op eigen kracht zullen redden een inburgeringsprogramma op maat aanbieden en streeft ernaar de volledige doelgroep te kunnen bedienen en daarvoor ook de middelen in te zetten. Dit komt neer op een doelstelling van 15.000 trajecten per jaar. Daarbij gelden onder andere de volgende uitgangspunten:
– de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar staat voorop;
– de gemeente verzorgt het aanbod voor de minst zelfredzame groepen;
– de trajecten worden ingericht vanuit de vraag en het doelperspectief van de inburgeraar;

– er is een goed georganiseerde begeleiding voor de inburgeraars die dat nodig hebben;
– er is een aaneengesloten traject, zonder wachttijden tussen de diverse modules;
– de inburgeraar mag geen hinder ondervinden van verkokering door inzet van verschillende financieringsbronnen;
– werving en klantmanagement worden uitgevoerd door de instantie die het meest direct betrokken is bij de inburgeraar (stadsdeel, DWI, CWI, UWV);
– bewezen goede praktijkvoorbeelden bij stadsdelen en diensten staan model voor de hele inburgeringsketen;
– optimale inzet vanuit decentrale welzijnsactiviteiten en vrijwilligers;
– flankerend beleid als dat nodig is (met name kinderopvang);
– optimalisatie van de bestaande educatieve infrastructuur en de inzet van innovatieve scholingsconcepten zoals multimediaal leren en afstandsonderwijs via radio, televisie en internet.

Opnieuw wordt geconstateerd dat een sterke regie op de samenwerking nodig is. Om de logistiek rond taal en inburgering goed te laten verlopen wordt daarom de inrichting van een Service Centrum Inburgering voorgesteld ter ondersteuning van de dienstverlening en het organiseren van regie in de ketens. De taakverdeling tussen stadsdelen, DWI, CWI, UWV en de taalaanbieders wordt opnieuw gedefinieerd.

Opvallend is dat de rol van DMO verschuift van regievoerend naar ook uitvoerend. Bovendien is er het voornemen dat elke deelnemer maximaal met één klantmanager te maken heeft en zo niets merkt van de zogeheten backoffice. Om in de taalvoorzieningen te kunnen voorzien organiseert DMO openbare aanbestedingsprocedures. Voor de aanbieders die meedingen zijn op voorhand de voorwaarden duidelijk opgesteld in een contract. Belangrijk hierbij is dat de gemeente Amsterdam geen enkele garantie kan geven over het aantal uit te voeren taaltrajecten.

Als risico's worden met name twee factoren genoemd; namelijk de eerdergenoemde onzekerheid over de wetgeving en de definitieve voorwaarden en financiering, en onzekerheid of het rijk instemt met de kwantitatieve ambitie die Amsterdam formuleert en, in het verlengde daarvan, de omvang van de middelen die beschikbaar komen.[100]

Begin 2007 blijkt dat het aantal inburgeraars ver achter blijft bij de doelstelling van 15.000 participanten per jaar. Het aantal gestarte taal- en inburgeringstrajecten was 13.750, maar hiervan waren slechts 3.130 mensen deelnemers aan een inburgeringstraject.[101] Verantwoordelijk wethouder Henna Buyne kondigde daarom samen met het college van B en W een evaluatie aan. Zodoende begon het bureau Radar Advies

per 1 januari 2008 aan een drie maanden durende evaluatie van het Amsterdamse inburgeringsstelsel.

Uitvoering nieuw inburgeringbeleid in Amsterdam, 2007/2008

> Diverse signalen geven aan dat het met de inburgering in Amsterdam en ook in het land slechter is gesteld dan ooit.[102]

De Adviesraad Diversiteit en Integratie schetst hiermee begin 2008 in een nieuw advies de stand van zaken ten aanzien van de inburgering. Er zijn dan ook klachten over de inhoud van de cursussen, de wachttijden, het gebrek aan kinderopvang en de bureaucratie. De gemeente Amsterdam ervaart veel druk vanuit de media die zeer kritisch zijn over persoonlijke verhalen van inburgeraars met lange wachttijden die niet weten waar ze aan toe zijn. Deze feiten zijn ook terug te zien in de statistieken van de gemeente zelf. Er zijn te weinig inburgeraars die hun diploma halen en ook de instroom is niet verbeterd, wat wel de bedoeling was van de nieuwe inburgeringswet. Niet alleen de cursisten klagen maar ook de gemeente zelf. De WI zou volgens de gemeente onuitvoerbaar zijn. De gemeenten vragen de nieuwe minister, Ella Vogelaar, de wet te vereenvoudigen.

De adviesraad noemt negen grote knelpunten die uit de gesprekken naar voren kwamen. Zo is er bijvoorbeeld onvoldoende rekening gehouden met cursisten die nog op oude (taal)trajecten zaten. Er is verwarring ontstaan bij de cursisten waarvoor geen overgangsregeling beschikbaar was, over wat voor hen de (nieuwe) verplichtingen zijn. De adviesraad geeft aan dat de consequentie van deze verwarring en de lange wachttijd is dat veel cursisten zijn afgehaakt. Een ander voorbeeld dat door de adviesraad genoemd wordt zijn de implicaties van de nieuwe marktwerking. Ondanks het feit dat er door middel van de openbare aanbesteding onder andere zes assesmentbureaus zijn aangewezen en 39 taalaanbieders zijn geselecteerd, constateert de adviesraad dat er geen sprake is van feitelijke marktwerking. DMO wijst de taalaanbieder aan, de inburgeraar heeft dus geen inspraak. Ook niet als zij zich bijvoorbeeld naar aanleiding van een andere cursus die ze eerder hebben gevolgd, graag bij een andere, zich dichter in de buurt bevindende, taalaanbieder willen aanmelden. Gezien de problematiek van de vele bureaucratie rondom de inburgeraar en het gebrek aan overgangsregelingen blijft de adviesraad ervan overtuigd dat er maatwerk moet komen, ook als dit betekent dat de cursist er langer over doet om het examen te halen dan wettelijk is vastgelegd.

De adviesraad concludeert dat bovenstaande overwegingen ook ten grondslag lagen aan het advies dat de adviesraad in 2005 uitbracht. Er werd daarom aanbevolen maatwerk te organiseren voor de verschil-

lende doelgroepen, dicht bij huis en met aangrijpingspunten in de scholen van de kinderen. Benadrukt werd het belang van een sobere en transparante organisatie waarin de centrale stad slechts een regierol zou hebben met daarbij een beperkte hoeveelheid uitvoerders. De raad adviseerde de gemeente zich niet te laten belemmeren door de regelgeving van de centrale overheid (door slimme samenvoeging van beschikbare budgetten, een betere rolverdeling onder de betrokkenen en een drastische beperking van de bureaucratie). Ondanks de toezegging dat deze aanbevelingen overgenomen zouden worden, blijkt uit een analyse van de huidige situatie dat de invoering van de nieuwe inburgeringsaanpak juist mank gaat op deze punten, aldus de adviesraad.

De raad adviseert nogmaals om bij het ontwerp van een effectieve aanpak uit te gaan van de doelgroep zelf en niet van het belang van de vele bestaande organisaties die zich daar nu mee bezighouden. De samenwerking moet verbeterd worden door ontmoetingen en trainingen van en tussen de werknemers van die verkokerde instellingen, noodzakelijk voor het verkrijgen van een breed maatschappelijk inzicht dat nodig is om dit belangrijke werk te kunnen doen. DMO moet alleen de doelen bepalen en regisseren. Acteren is voor andere partijen. "Een adequate reflectie is dringend nodig om te leren werken in het belang van de maatschappij in plaats van in het belang van de organisatie."

In de evaluatie van Radar Advies (april 2008) vindt een korte beschouwing plaats waarin het Amsterdamse inburgeringsbeleid in de landelijke (politieke) context wordt geplaatst. Radar geeft aan dat het Amsterdamse inburgeringsbeleid te maken heeft gehad met verschillende landelijke politieke ontwikkelingen zoals de WI en de spanningen die de toenmalige minister Verdonk heeft opgeroepen.[103]

De ambitie was om 60.000 Amsterdammers in te laten burgeren in de periode 2007-2010. Per jaar moesten gemiddeld 15.000 Amsterdammers met een taal of inburgeringstraject aan de slag gaan.

In de conclusies over het huidige werkproces stelt Radar Advies dat er knelpunten zijn rond de assessments en de lange duur van de plaatsing van de deelnemers. Deze knelpunten zijn echter niet nieuw. Wel opvallend zijn de problemen rond de ICT. Het cliëntvolgsysteem van de gemeente Amsterdam, Edisa, heeft na de veranderingen door de WI niet optimaal kunnen werken. Voor de nieuwe inburgeringswet werd dit systeem alleen gebruikt voor oudkomers, maar na de wet bleken er veel onvoorziene problemen en kinderziektes te zijn. Zo kunnen ketenpartners geen toegang krijgen tot het systeem, sluit Edisa niet aan op de gegevens van het DWI die op zijn beurt weer werkt met een eigen cliëntvolgsysteem Raak, waardoor veel zaken telefonisch moeten worden doorgegeven en opnieuw handmatig in de systemen moeten worden ingevoerd.

Ook constateert Radar Advies dat in het Amsterdamse inburgeringsstelsel spanning zit tussen trajectaanbieders, assessmentbureaus, taalwijzers, DMO en stadsdelen.[104]

Oplossingen hiervoor en de andere problemen van het inburgeringsstelsel zijn volgens Radar Advies meer sturing en regie. Tevens worden er dertig suggesties betreffende kortetermijnwijzigingen gedaan, die met name betrekking hebben op de financiële structuur en de verdeling van de verantwoordelijkheden. Zo zou DMO bijvoorbeeld niet langer zelf meer inburgeraars moeten werven, maar dit door de trajectaanbieders laten doen.

Radar Advies concludeert dat er sprake is van lef van de gemeente Amsterdam als het gaat om de hoge ambitie die het had aangaande het inburgeringsstelsel, maar Radar geeft ook aan dat deze ambitie wellicht te hoog was. Tevens heeft de gemeente volgens het adviesbureau zeker last gehad van de wet- en regelgeving, maar is deze niet doorslaggevend geweest voor het al dan niet kunnen realiseren van de ambitie.

Vlak voor het uitkomen van het rapport van Radar Advies trad verantwoordelijk wethouder Buyne af. Het was dan ook tijdelijk verantwoordelijk wethouder Asscher die namens het college van B en W met een reactie kwam op het rapport.[105] In de brief geeft de wethouder aan dat de gesignaleerde problemen door Radar worden bevestigd. Verder wordt in de brief ingegaan op de kortetermijnoplossingen alvorens later in dat jaar, na het zomerreces, een langetermijnaanpak zal worden gepresenteerd. De kortetermijnoplossingen van Radar worden in hoofdlijnen overgenomen met uitzondering van één punt, te weten het advies dat taalaanbieders zelf hun deelnemers zouden moeten werven en dat deze daar ook geplaatst zouden moet worden.

Landelijke ontwikkelingen

De nieuwe Wet Inburgering werd ondertussen per 1 januari 2007 ingevoerd. Er kwam marktwerking, er werd een landelijk examen ingevoerd, en er kwam een juridische verplichting voor nieuwkomers om deel te nemen aan inburgering. Dit betekende een volledige stelselwijziging die in zeer korte tijd geïmplementeerd moest worden, wat in veel gemeenten de eerste helft van 2007 in beslag heeft genomen. Gemeenten zijn in de eerste helft van 2007 volop bezig geweest met het aanpassen van hun regelgeving, het inrichten van hun uitvoeringsorganisatie en het aanbesteden van de inburgeringsprogramma's. Contracten met taalaanbieders werden vaak pas in april/mei of zelfs later afgesloten. In september 2007 werd een aantal knelpunten manifest waardoor de klassen leeg bleven: de werving is een probleem, de groep van potentiële inburgeraars bleek lastig te bereiken en stelde zich afwachtend op. Ook bleek dat het gemeentelijke uitvoeringsproces complex was georganiseerd.

In september 2007 publiceerde het kabinet-Balkenende IV vervolgens haar Deltaplan Inburgering. Aanleiding vormt het te lage rendement van inburgering landelijk. Recente cijfers laten zien dat het rendement van de wetgeving tot dan toe tekortschiet. De resultaten van inburgering van de oudkomers en de nieuwkomers blijven achter bij het minimale niveau dat van inburgeraars wordt gevraagd en wat minimaal nodig is om in de Nederlandse samenleving mee te kunnen doen. In het Deltaplan kondigde het kabinet een aantal wetswijzigingen aan gericht op vermindering van bureaucratie en nodigde zij de uitvoeringspartners, in het bijzonder de gemeenten, uit om de komende jaren gezamenlijk aan het werk te gaan om de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's te verbeteren en instrumenten te ontwikkelen die de uitvoering ondersteunen en stimuleren. Er is ook sprake van een aanscherping van de visie op inburgering gericht op het bevorderen van participatie voorbij het behalen van het (verplichte) inburgeringsexamen.

Het kabinet zet in op een kwaliteitsimpuls op drie onderdelen, te weten meer maatwerk, versterking van de verbinding tussen inburgering en participatie en verbetering van de competenties van de uitvoerders van inburgeringsprogramma's.

In samenhang hiermee brengt het kabinet een aantal vereenvoudigingen in de wet- en regelgeving aan en streeft het in overleg met de gemeenten naar verbetering van de uitvoeringspraktijk. De aanpassingen in de wetgeving betreffen:

- de mogelijkheid om een inburgeringsaanbod te doen aan alle inburgeringsplichtigen;
- de mogelijkheid om direct op te gaan voor het staatsexamen (in plaats van het eerst moeten afleggen van een inburgeringsexamen);
- één handhavingstermijn voor alle inburgeringsplichtigen van 3,5 jaar;
- een wet voor verplichte en vrijwillige inburgering;
- een participatiefonds voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering (financiële ontschotting in ruil voor prestatieafspraken);
- een proef met een persoonsvolgend budget.

Het kabinet vraagt de inzet van de gemeenten als het gaat om zaken als professionalisering van het opdrachtgeverschap, verbetering van de ketensamenwerking, en het integreren van inburgeringsbeleid in een wijkgerichte aanpak en zet een projectorganisatie (aanjaagteam) in om de uitvoering van het Deltaplan te faciliteren richting de gemeenten.

Uit de cijfers blijkt dat de stagnatieproblematiek zich in de vier grote steden (G4) in absolute en relatieve zin concentreert en dat met het rijk afgesproken volumeafspraken niet dreigen te worden gehaald. De schaalgrootte van deze gemeenten, de bestuurlijke complexiteit en de

omvang van de doelgroep zijn daar in elk geval debet aan. Dat rechtvaardigt volgens de minister van WWI een aparte aanpak van de problematiek in de G4. De minister van WWI meldt aan de Tweede Kamer dat er door medewerkers van het aanjaagteam samen met de uitvoerders in de G4 gewerkt wordt aan een gezamenlijke analyse van de uitvoeringsproblematiek. En dat zij nog voor de zomer op basis van de resultaten wil komen tot een bestuurlijk topoverleg.

Resultaten medio 2008
Uit de casusbeschrijving blijkt dat de gemeente Amsterdam zich gedurende ruime tijd bezig heeft gehouden met de problemen in de inburgeringsketen zonder dat sprake is geweest van een substantiële bijdrage aan de oplossing van die problemen. Zowel de zelfgeproduceerde documenten van de DMO en het college van B en W, als de rapporten van de ingeschakelde adviesbureau's en de Adviesraad voor Diversiteit en Integratie wijzen hierop.

De objectieve resultaten laten ook een negatief beeld zien. Bij een doelstelling van 15.000 inburgeringstrajecten per jaar blijkt dat in 2007 in totaal 10.098 mensen een traject zijn begonnen. In de eerste helft van 2008 zijn 5.032 deelnemers gestart met een inburgeringstraject. Nog eens 7.569 mensen zitten in het proces van werving tot plaatsing. Dit betekent dat voor 2008 nog een forse wervingsinspanning moet worden geleverd.

6.5.3 Opvattingen van actoren over de gehanteerde aanpak

In aanvulling op de hiervoor beschreven chronologie ga ik in deze paragraaf in op de opvattingen van enkele betrokken sleutelpersonen over de gekozen aanpak. Dit gebeurt op een meer globale en minder diepgaande manier dan in de drie voorgaande casussen. Anders dan bij de voorgaande drie casusonderzoeken is niet gedetailleerd gevraagd naar opvattingen over gehanteerde principes van slimmer werken en veranderkundige succesfactoren. Dit was in deze casus ook nauwelijks mogelijk gezien het vrijwel volledig ontbreken van toepassing van principes van slimmer werken en succesfactoren. Daarover meer bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

DMO
Een medewerker van DMO schetst de inburgeringsketen, zoals deze in werking is gesteld naar aanleiding van de nieuwe Wet op de Inburgering (WI), die op 1 januari 2007 van kracht ging als volgt.

> De keten blijkt een slinger. Men begint en eindigt bij de DMO, maar na elke schakel wordt er weer teruggekoppeld naar de

> DMO, waardoor er een slinger ontstaat. Een slinger waarvan de DMO erkent dat deze niet alleen tijdrovend, maar ook inefficiënt is.

De directeur van de DMO, Michel Kanters, geeft aan dat de nieuwe inburgeringswet geen rekening heeft gehouden met de vele uitzonderingsgevallen en de verschillende financieringsbronnen die daarmee gemoeid zijn. In een beschouwing over het Amsterdamse inburgeringsstelsel legt de directeur DMO met name de nadruk op de volgens hem zeer ingrijpende nieuwe inburgeringswet. De problematiek die al bestond rondom de inburgering in Amsterdam is door de wet verergerd.

> De complexiteit en de onduidelijkheid wie wel en niet moet inburgeren levert ontzettend veel problemen op. Wij willen gewoon iedereen die wil ook helpen met inburgeren. De verschillende betaalpotjes van de rijksoverheid maken het nog ingewikkelder.

Kanters stelt ook dat de belangrijkste oplossing voor de problematiek is dat men van deze wet af moet. De tweede oplossing voor de problematiek ligt bij de aanbesteding. Kanters stelt dat deze aanbesteding voor te veel schakels in de keten heeft gezorgd en niet per se tot een kwaliteitsverbetering van de inburgering heeft geleid.

> Ik vind dat we van de aanbestedingsplicht af moeten. We besteden het basisonderwijs ook niet uit, omdat we in dat geval vinden dat we het ons niet kunnen permitteren dat het misgaat. Waarom denken we dat we het ons in het geval van de inburgering wel kunnen permitteren?

Henk Stokhof is minder stellig als het gaat om de probleemanalyse ten aanzien van het functioneren van het inburgeringsstelsel. Stokhof was voor de invoering van de Wet op de Inburgering vijf jaar werkzaam als hoofd Educatie en Inburgering. Volgens Stokhof liepen voor de Wet op de Inburgering al vele regelingen door elkaar heen. Het idee van de marktwerking sprak hem wel aan, omdat het monopolie van het ROC van Amsterdam volgens hem niet wenselijk was.

> Het onafhankelijk assessment is onder wethouder Oudkerk bedacht, omdat daarvoor het ROC niet alleen de taalcursus aanbood, maar ook zelf bepaalde wat iemand nodig had. Dit was vreemd, dat degene die het probleem oplost en dus taalaanbieder is ook de omvang van het probleem bepaalt. Dus de veranderingen waren goed, maar dit bleek in de praktijk toch lastig,

want zo kwam er weer een schakel in de keten bij. Bovendien vonden de ROC´s vaak dat het assessment niet goed gedaan was en deden zij het bij de poort weer over waardoor er dubbelwerk was.

Wel legt Stokhof de nadruk op de politieke context in Nederland die veel invloed heeft gehad op het inburgeringsstelsel in Amsterdam. De enorme discussie die met name Fortuyn aanzwengelde over de inburgering heeft volgens Stokhof voor heel veel vertraging gezorgd. Amsterdam was volgens hem, mede door het anticiperen door middel van het businessplan, al geruime tijd klaar om het een en ander te veranderen en aan te pakken, maar kon hier niet mee aan de slag vanwege de vertraging in het debat en het ingaan van de wet. Ondanks het feit dat Stokhof aangeeft dat de bureaucratie rondom de inburgeringsketen in Amsterdam altijd al enorm is geweest, geeft hij aan dat deze nog complexer werd na de Wet op de Inburgering. Inmiddels waren er namelijk ook 39 taalaanbieders verspreid over 14 stadsdelen door middel van aanbesteding geselecteerd. Daarnaast was de Dienst Werk en Inkomen niet voldoende betrokken bij het inburgeringsstelsel voor de Wet op de Inburgering. Inmiddels moeten alle werkloze inburgeraars door hen aangemeld worden en dat was voorheen niet zo.

Stokhof is zeer te spreken over de regie over de inburgeringsketen. De communicatie tussen de ketenpartners is volgens hem vele malen verbeterd. Met name de Stuurgroep Inburgering heeft volgens hem een belangrijke rol in de regie. In deze stuurgroep zitten enkele stadsdeelsecretarissen, de directeur van de DMO, directeur DWI en afgevaardigden van de bestuursdienst. Henk Stokhof geeft daarnaast aan dat het betrekken van externe adviesbureaus altijd op rationele overwegingen is gebaseerd. Ook het in het begin duidelijke kiezen voor een ketenaanpak en deze ook duidelijk zo benoemen in de stukken is volgens Stokhof een rationele keuze en strategie van de gemeente geweest.

Op de vraag of er eigenlijk wel van een keten te spreken is antwoord Henk Stokhof dat de keuze voor een "slinger" een bewuste keuze is geweest. "Er is op een gegeven moment voor de slinger gekozen, omdat er niet echt een alternatief was. Er is een gebrek aan een goed ICT-systeem en dus moet er tussen alle ketenpartners telkens een terugkoppeling naar DMO plaatsvinden. Dit had anders gekund als de ICT op orde was. Het is inderdaad geen ideaal systeem," aldus Stokhof.

ROC van Amsterdam

Het ROC van Amsterdam had volgens lid van de raad van bestuur, Ricardo Winter, in Amsterdam een comfortabele positie door het monopolie voor de Wet op de Inburgering. De gemeente moest immers al-

les bij het ROC van Amsterdam inkopen en daar was het onderwijsinstituut dan ook op ingericht. Winter geeft echter aan dat er ook voor de wet ondanks de comfortabele positie ook problemen waren met de gemeente.

> In principe hadden we een goede band met de gemeente, maar vaak ook discussies over hoe we met elkaar moesten afrekenen, over hoeveel alles moest kosten. Met als hoogtepunt de bekende ruzie tussen de directeuren. In de aanloop naar de nieuwe wet, toen de aanbesteding al werd ingesteld, en na de wet hebben we lang in de rode cijfers gezeten. Vorig jaar, in 2007, waren deze voor het eerst positief.

Met name de aanbesteding is volgens Winter een avontuur geweest. Ondanks het feit dat hij voor marktwerking is, vindt hij dat er veel zaken niet goed waren geregeld door de gemeente.

> We zijn het avontuur van de aanbesteding ingegaan. Dat was vergelijkbaar met de komedieserie Jiskefet. We wisten heel lang niet hoe we mee moesten doen aan de aanbesteding en wat er van ons werd verwacht. Er waren zoveel onduidelijkheden dat het haast lachwekkend werd. Hierdoor waren we niet erg optimistisch over de inburgering.

De gevolgen voor het ROC van Amsterdam zijn drastisch geweest, omdat ze volgens Winter veel tegenstrijdige signalen kregen.

> We hadden gehoopt dat we in de aanloop naar de marktwerking afspraken met de gemeente hadden kunnen maken over quota, dat is niet gelukt. Uiteindelijk heeft de gemeente gekozen voor 39 verschillende taalaanbieders. Hierdoor heeft het ROC van Amsterdam veel mensen moeten ontslaan. Maar toen we gingen herorganiseren is op een gegeven moment door de gemeente gezegd dat het misschien niet verstandig was om zoveel mensen te ontslaan, omdat we wel eens veel meer inburgeraars zouden kunnen krijgen dan verwacht.

Volgens Winter heeft de gemeente voor de aanbesteding lege stoeltjes in de uitverkoop gezet, omdat de raming van 15.000 inburgeraars veel te hoog was.

Desondanks is het ROC van Amsterdam tevreden met de marktwerking. Het zou de eigen organisatie op scherp hebben gezet, de klant staat meer dan ooit centraal en er zou een betere kwaliteit-prijsverhouding zijn. Wel zou bij het construeren van de inburgeringsketen nooit

naar de inburgeraar zijn gekeken. Volgens Ricardo Winter heeft iedereen dat wel vaak geroepen, maar kwam de bestuurlijke werkelijkheid erop neer dat men vooral veel is bezig geweest met het tevreden stellen van de wethouder. Met als gevolg dat de inburgeraar het kind van de rekening werd.

Tevens constateert Winter dat de gemeente vooral door de nieuwe wet in een bestuurlijke kramp is geschoten. Ook de landelijke politieke context zou hiertoe hebben bijgedragen. Met name DMO zou in een lastig parket zijn geraakt door de vele bureaucratische veranderingen en toevoegingen aan de al problematische inburgeringsketen. Hierdoor is bureaucratische stagnatie ontstaan met als gevolg lange wachttijden voor de inburgeraar en verwarring bij de ketenpartners.

Volgens Ricardo Winter zijn de veranderingen vooral top-down geweest. "De gemeente heeft op een gegeven moment besloten de spelregels te veranderen, wat ik kan begrijpen, maar wij hadden als organisatie verder ook niet veel keus," aldus Winter. Hij geeft echter aan dat zij als grote ROC als zeer belangrijke partner van de gemeente, wel hebben kunnen onderhandelen.

Taalaanbieder

Taalaanbieder Prins & Heida is drie jaar geleden in de markt gestapt. Zij waren al vanaf 2001 bezig, maar toen alleen nog met de oudkomerstrajecten, omdat de WIN nog uitsluitend het terrein voor het ROC was. De gemeente Amsterdam is voor deze taalaanbieder de grootste klant. Zij specialiseren zich in moeilijk bereikbare groepen zoals ouderen en vrouwen. Ook op het gebied van werving en voorlichting zijn zij actief. Directeur Jeroen Prins noemt de route voor de WI redelijk eenvoudig. Men kon zich gewoon aanmelden en de spelregels waren duidelijk voor de taalaanbieders. Echter, gaandeweg werd besloten een assessment in te voeren en dit niet door taalaanbieders te laten doen, maar door een onafhankelijk assessmentbureau. Prins geeft aan dat dit lastig is geweest om in te voeren, omdat er onduidelijkheid was over wat er precies gemeten moest worden. Volgens Prins is er dan ook altijd een discussie geweest tot en met de nieuwe inburgeringswet over het nut van deze assessmentbureaus.

Volgens Jeroen Prins staat de inburgeraar niet of onvoldoende centraal in de inburgeringsketen.

> Bij het invullen van de wet en de uitvoering daarvan wordt vergeten dat het niet alleen gaat om mensen een taal te leren, maar ook om het feit dat mensen er echt iets mee gaan doen, in hun buurt en sociaal echt geactiveerd moeten worden op de school van hun kinderen. Dit is op dit moment nog helemaal geen fo-

> cus. Er zijn heel veel initiatieven op stads- en stadsdeelniveau, maar er wordt veel te veel langs elkaar heen gewerkt.

Op de vraag naar de uitkomsten van het rapport van Radar Advies geeft Prins aan het niet eens te zijn met de reactie van wethouder Asscher op het rapport.

> Ik ben er tegen dat alle taalaanbieders straks zelf gaan werven. Er is nog veel onduidelijk omtrent de inburgering en dan krijg je straks een wildgroei van partijen die gaan werven, terwijl het ontbreekt aan goede voorlichting. Mensen worden in dat geval geworven onder valse of verkeerde voorwendselen. Waardoor je nog meer verwarring krijgt. Dat hebben we in het verleden al eens gezien bij de oudkomerstrajecten en daar is het ook misgegaan. Wethouder Asscher beseft niet hoeveel ervaring er al op dat gebied is en dat we daarvan moeten leren.

Volgens Prins is het geen goede keus geweest van DMO om zich op de uitvoering te richten, omdat zij de expertise niet voldoende hebben. Tevens noemt hij de ambitie van de gemeente Amsterdam om op 15.000 inburgeraars in te zetten veel te hoog en absoluut niet reëel. Hier is sprake geweest van een gebrek aan concrete, werkbare doelstellingen. Een tweede fout die hij constateert is het centraal trekken van het inburgeringsstelsel. Dit is een rationele verandering geweest. Alles moest na elke stap teruggekoppeld worden naar DMO en dit werkte vertraging, verwarring en fouten in de hand. Jeroen Prins ziet de oplossing in een betere communicatie. De ketenpartners zouden elkaar vaker fysiek moeten ontmoeten.

Als het om de nieuwe inburgeringswet gaat geeft Jeroen Prins aan geen grote bezwaren tegen de wet te hebben, omdat de wet een aantal goede voorwaarden opgeleverd zou hebben. Zoals het uitsluiten van vrijblijvendheid van participatie en het feit dat het niet meer gratis is. Dit functioneert volgens Prins als een stok achter de deur.

Ook volgens Jeroen Prins zijn de veranderingen vooral top-down geweest. Hij spreekt van een plotselinge verandering, als het gaat om het invoeren van assessments en de aanbestedingen. Volgens Prins hebben de taalaanbieders weinig in te brengen en is er nauwelijks sprake van onderhandeling. Er zijn immers aanbieders zat, de gemeente zit in de luxepositie dat ze kan doen wat zij wil.

Conclusies uit interviews

Duidelijk is dat de meningen van de actoren in de inburgeringsketen niet op één lijn liggen en de visies op de keten sterk verschillen. Er is ook geen beweging herkenbaar van een ontwikkeling naar een meer

gemeenschappelijk beeld. Wel is er een grote mate van overeenstemming over het feit dat de inburgeringsproblematiek onvoldoende is opgelost. Tevens lijkt sprake van een vanuit de gemeente bewust ingezette rationele strategie die door de uitvoerende partijen als een top-down-machtsstrategie is ervaren.

6.5.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is sprake van een succesvolle aanpak?
Uit de verschillende hiervoor behandelde rapporten en de resultaten blijkt dat geen sprake is van een succesvolle aanpak. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er totaal geen resultaten zijn geboekt. In de periode 2002-2008 hebben tienduizenden Amsterdammers een inburgeringstraject gevolgd. Echter, zowel kwantitatieve als kwalitatieve resultaten werden keer op keer niet gerealiseerd, al was vooral de kwantitatieve ambitie ook wel extreem hoog gesteld en heeft de gemeente Amsterdam in de onderzochte periode ongeveer evenveel inburgeringstrajecten gerealiseerd als de andere drie grote steden bij elkaar. Daarbij moet worden aangetekend dat die drie grote steden hun kwantitatieve doelstellingen ook bij lange na niet hebben gehaald. Tevens is nog onzeker wat uiteindelijk de kwaliteit zal zijn van het nieuwe inburgeringsbeleid (aantal met succes afgeronde trajecten). Daarover bestaan grote zorgen. De geschiedenis van de aanpak van de inburgering in Amsterdam laat vooral een opeenvolging van redelijk consistente interne en externe probleemanalyses zien voorzien van aanbevelingen die steeds niet worden opgevolgd.

Is er sprake van effectieve toepassing van principes van slimmer werken?
Voor deze casus zijn in beginsel alle principes van slimmer werken relevant. Ten aanzien van deze casus zijn de volgende onderzoeksvragen van toepassing:
- Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk tot daadwerkelijke prestatieverbetering? Hoe zorg je in dat verband voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering als sturingsmechanisme daarbij?
- Leidt toepassing van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie" en "burger aan het roer") in de praktijk tot prestatieverbetering?
- Leidt toepassing van "herontwerp van werkprocessen" in de praktijk tot prestatieverbetering?
- Leidt toepassing van meer "samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering" in de praktijk tot prestatieverbetering?

"4 × R"

Wat vooral opvalt in deze casus is het ontbreken van toepassing van het "4 × R-principe". Zo geven ketenpartners, maar ook de gemeente zelf aan Richting te hebben gemist. Van een heldere gezamenlijk ontwikkelde en gedragen visie en resultaatdoelstelling was geen sprake, al bracht de gemeente regelmatig beleids- en visiedocumenten uit. Zo geeft het rapport van bureau Vogelaar aan dat taalaanbieders en stadsdelen niet goed wisten wat hun verantwoordelijkheid is. Ook het rapport van Radar Advies geeft aan dat het formuleren van een ambitie, afgezien van het feit dat deze onrealistisch was, geen concrete doelstellingen voor de ketenpartners heeft opgeleverd om mee te werken. Daarnaast is Ruimte niet of nauwelijks geboden door de gemeente omdat alles constant teruggekoppeld moet worden aan DMO en de ketenpartners geen toegang hebben tot de ICT. Hierdoor waren de ketenpartners erg afhankelijk van DMO en konden zij moeilijk eigen verantwoordelijkheid nemen. Zoals terug te lezen valt in het Inburgeringsmanifest *Niemand aan de Kant* zijn de te behalen Resultaten door de gemeente met name uitgedrukt in termen van instroom van inburgeraars. Omdat de gemeente zelf deze instroom controleert en gegeven het feit dat taalaanbieders niet zelf aan werving mogen doen, zijn de concrete afspraken over Resultaten met de ketenpartners niet geformuleerd. De gemeente bood kortom weinig ruimte aan de ketenpartners, terwijl daar door ketenpartners en in vele externe adviezen wel voor werd gepleit.

Mijn antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt daarom dat in deze casus toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk niet heeft plaatsgevonden en dat het waarschijnlijk is om te veronderstellen dat hierin mede de oorzaak ligt van het feit dat de aanpak weinig succesvol is geweest.

"Netwerkmanagement waaronder ketenregie en burger aan het roer en herontwerp van werkprocessen"

Geconstateerd kan worden dat het overkoepelende besturingsprincipe van "netwerkmanagement" niet is toegepast in deze casus. Partijen namen niet op gelijkwaardige wijze deel in de aanpak van de inburgering. Alle – veelal bilaterale – lijntjes kwamen samen bij DMO. Wat opvalt in deze casus is dat weliswaar gesproken wordt van een ketenaanpak, maar dat daarvan in de praktijk feitelijk geen sprake is. Feitelijk is sprake van een combinatie van een vrij hiërarchische aanpak waarin DMO de rol van opdrachtgever vervult en niet die van ketenregisseur. De opdrachtnemers worden geselecteerd via een aanbesteding, waarmee de aanpak ook elementen van marktwerking in zich draagt, zij het dat in de uitvoering DMO de hiërarchische regierol na de aanbesteding weer volledig terugneemt (omdat inburgeraars niet zelf hun aanbieder

mogen kiezen). Het door DMO ontworpen systeem waarin DMO, assessmentbureaus, taalaanbieders en stadsdelen ieder een bepaalde verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld heeft oppervlakkig bezien wel kenmerken van een keten, maar werkt in de praktijk niet zo door de vanuit DMO dwingend opgelegde vormgeving en invulling. Een belangrijke potentiële ketenpartner als de Dienst Werk en Inkomen wordt lange tijd niet betrokken in de aanpak. Ketenpartners ervaren de aanpak van DMO ook als top-down.

Ook van "burger aan het roer" was geen sprake, terwijl gesteld kan worden dat hier kansen lagen als het gaat om het betrekken van maatschappelijke partners en buurtbewoners bij de inburgering. Hoewel niet naar voren komend in de casusbeschrijving, blijkt uit de deskresearch dat wel tot op zeer gedetailleerd niveau werkprocessen opnieuw ontworpen zijn. Uit de casusbeschrijving blijkt dat dit niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Eerder integendeel, het resultaat was een zeer bureaucratisch werkproces met heel veel spelers dat over heel veel schijven loopt. Mijn veronderstelling is dat deze uitkomst veroorzaakt is door de gekozen weinig participatieve top-downaanpak.

Mijn antwoord op de tweede onderzoeksvraag luidt dan ook dat het waarschijnlijk is te veronderstellen dat het niet toepassen van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie" en "burger aan het roer") er mede toe heeft bijgedragen dat de aanpak van de inburgering niet succesvol is geworden. "Herontwerp van werkprocessen" is wel toegepast, maar veranderkundig op een zodanige top-downmanier dat ook hier een oorzaak ligt voor het falen van de inburgeringsaanpak in Amsterdam in de onderzochte periode.

"Samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering"

In het verlengde van de hiervoor getrokken conclusies kan ook worden geconstateerd dat het in deze casus niet is gelukt om te komen tot samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering via gestandaardiseerde uitwisseling van gegevens.

Ook ten aanzien van de derde onderzoeksvraag is het daarom plausibel te veronderstellen dat het ontbreken van toepassing van dit principe van slimmer werken mede de oorzaak is geweest van het uitblijven van succes.

"Andere principes van slimmer werken?"

De spiegelbeeldige conclusie die getrokken kan worden is dat de toepassing van hiërarchische sturing in combinatie met elementen van marktwerking naar alle waarschijnlijkheid heeft bijgedragen aan de mislukking van de aanpak van de inburgering.

Is er sprake van effectieve toepassing van verleiding met doorzettingsmacht?
In deze casus zijn in beginsel alle veranderkundige onderzoeksvragen van belang. Het gaat om de volgende vragen.

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?
- Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht", aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?
- Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

Wat opvalt in deze casus is dat vooral sprake lijkt te zijn van een zeer instrumentele aanpak van het probleem door toepassing van hiërarchische sturing in combinatie met elementen van marktwerking. Elementen van een veranderkundige aanpak zijn niet tot nauwelijks aangetroffen, behoudens zaken die duidelijk kenmerken hebben van een machtsstrategie zoals een top-downaanpak, onderhandelen en een vrij uitbundige expertbenadering (vele onafhankelijke onderzoeken/adviezen). Elementen die onderdeel zijn van een meer op verleiding en leren gerichte veranderstrategie zijn in deze casus niet aangetroffen. Ook de complexiteitsstrategie is niet aangetroffen.

Geredeneerd vanuit de praktijkvisie van verleiding met doorzettingsmacht zijn nauwelijks succesfactoren in de casus herkenbaar. Het gaat bijvoorbeeld over de volgende ontbrekende succesfactoren:
- Ruimte voor het maken van fouten: er was eerder angst voor het openhartig doen over tekortkomingen.
- Urgentiegevoel creëren en onderhouden: er was wel een hoog urgentiegevoel, maar dit vertaalde zich niet in een gezamenlijke aanpak).
- Visie ontwikkelen vanuit de visie die al (impliciet) aanwezig is in de organisaties en van abstract naar steeds concreter werkende weg: uiteindelijk heeft de gemeente wel diverse beleids- en visiedocumenten geproduceerd, maar deze werden niet breed gedragen en

de ketenpartners bleven van mening dat onduidelijk bleef wat precies van hen verwacht werd.
– Top-down beginnen maar gaandeweg steeds meer ruimte scheppen voor bottom-up: de aanpak was van het begin tot het eind top-down en gebaseerd op een model van opdrachtgever-opdrachtnemer.
– Breed eigenaarschap: DMO speelde de baas.
– Werken vanuit procesbenadering waarin resultaat dwars door kokers heen centraal staat: wel meerdere malen geadviseerd maar niet opgevolgd.
– Goede communicatie: uit vele rapporten bleek dat hier bij voortduring geen sprake van was.
– Leidende coalitie vormen: DMO speelde de baas.
– Werken vanuit de inhoud, het oplossen van het probleem centraal stellen: wel op papier in beleidsstukken, niet in de praktijk.
– Beginnen met "pilots" en daarna opschalen: niet gedaan.
– Casusadoptie/frontlijnsturing: niet gedaan.
– Situaties creëren waarbij niet langer over elkaar maar met elkaar wordt gesproken: ondanks meerdere adviezen in deze richting niet in de praktijk toegepast.
– Dat niemand de baas is wordt als gegeven gezien: DMO stelde zich op als de opdrachtgever in plaats van als gelijkwaardige partner die ook de regie doet.
– Werken met een ketenregisseur die partijen om de tafel brengt en houdt totdat een oplossing gevonden is: wel op papier maar niet in de praktijk gebracht.
– Alle betrokkenen blijven verantwoordelijk voor het eigen domein: er werd niet vanuit gemeenschappelijk perspectief gewerkt, maar in een eenzijdige aanpak van opdrachtgever naar opdrachtnemer.
– Consequent en heel precies en hoogfrequent voortgang bewaken in een gremium waarin gezamenlijk knopen worden doorgehakt: niet gedaan.
– Realistisch en openhartig bespreken van knelpunten zonder direct naar de schuldvraag te zoeken: niet aangetroffen, eerder integendeel, er werd veel met de vinger naar elkaar gewezen.
– Via dialoog tot een gemeenschappelijke probleemanalyse en begrip voor elkaars standpunten komen: wel geadviseerd maar niet in de praktijk gebracht.
– Kwetsbaar opstellen belonen: niet aangetroffen;
– Op meerdere niveaus tegelijkertijd werken (bestuurlijk, management, uitvoering) met goede onderlinge communicatie tussen die drie niveaus: niet aangetroffen, er werd gewerkt met een vrij traditioneel model met stuurgroep, werkgroepen en klankbordgroep.

– Gebruikmaken van doorzettingsmacht in soorten en maten: er was alleen sprake van eenzijdige machtsuitoefening vanuit de gemeentelijke opdrachtgeversrol.

Geredeneerd vanuit de uit de theorie verzamelde succesfactoren is sprake van een vergelijkbaar beeld. Weinig succesfactoren worden in de casus aangetroffen. In het kort gaat het om de volgende succesfactoren:
– Heldere visie, koers, plannen en doelen.
– Commitment van het topmanagement van alle betrokken organisaties.
– Draagvlak, participatie en leren.
– Communicatie.
– Doordachte veranderaanpak.
– Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen.
– Hoogfrequente bijeenkomsten om de voortgang te bewaken.

Mijn conclusie is dat in deze casus vanwege de sterk instrumentele aanpak nauwelijks sprake is van veranderkundige interventies en toepassing van succesfactoren.

Opvallend is dat in meerdere adviezen (vliegende panters, bureau Vogelaar, Adviesraad Diversiteit) wel degelijk aandacht is gevraagd voor een meer gezamenlijke, meer op interactie en leren gebaseerde aanpak van ketenregie, maar dat deze aanbevelingen niet zijn opgepakt. Gedurende het verloop van het proces hebben op verschillende momenten door DMO of in het kader van extern onderzoek (bureau Vogelaar) wel interactieve sessies plaatsgevonden waarbij dikwijls sprake leek van een eerste fundament voor een gemeenschappelijke visie op het vervolg, maar deze interactieve sessies kregen geen systematisch vervolg. Ze werden steeds weer opgevolgd door de dominante instrumentele strategie vanuit DMO.

Beantwoording van de onderzoeksvragen
Op basis van het voorgaande kunnen de onderzoeksvragen als volgt worden beantwoord.

> *Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht", aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?*

Het antwoord op deze vraag kan voor de casus aanpak inburgering op basis van een redenering van "omgekeerde bewijslast" bevestigend worden beantwoord. De redenering is dan dat de casus laat zien dat de

mislukking van de aanpak van de inburgering mede veroorzaakt is door het ontbreken van een aanpak gebaseerd op "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht".

Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?

Deze vraag kan voor deze casus niet beantwoord worden vanwege het ontbreken van de toepassing van een aanpak van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor (in hoofdstuk 5) geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een en-en-benadering?

Ook deze vraag kan voor deze casus nauwelijks worden beantwoord vanwege het vrijwel ontbreken van een gecombineerde veranderkundige aanpak ofwel de dominantie van een instrumentele aanpak die vooral kan worden beschouwd als een eenzijdige machts/onderhandelingsstrategie. Duidelijk is wel dat zo'n eenzijdige machtsstrategie in deze casus niet heeft geleid tot succes. In de casus lijkt DMO te zijn uitgegaan van een negatief mensbeeld, gezien het werken met aanbesteding en bilaterale contracten. Ook dit heeft niet bijgedragen aan succes.

Het mislukken van de casus laat zien dat het toepassen van een relatief simpele vooral instrumentele oplossing voor een complex probleem niet tot succes lijkt. In de beschreven casus is duidelijk sprake van een eenzijdige traditionele geplande verandering zonder dat gebruik wordt gemaakt van sturen op interactief leren en zelforganisatie op basis van een repertoirebenadering, bestaande uit de inzet van een brede mix van veranderstrategieën en succesfactoren. Het is plausibel te veronderstellen dat er meer succes was geboekt als wel meer van deze benadering gebruik was gemaakt.

6.5.5 Persoonlijke reflectie

Gedurende het casusonderzoek werd mij duidelijk dat tegen mijn verwachting in sprake was van een faalcasus. Het vrijwel volledig ontbreken van toepassing van $4 \times R$, echte ketenregie en netwerkmanagement en het ook vrijwel volledig ontbreken van een veranderkundige aanpak waarin die ketenregie via verleiding in combinatie met doorzettingsmacht wordt ingevoerd, lijkt er de oorzaak van te zijn dat de aanpak van de inburgering in de onderzochte periode gefaald heeft. De gehanteerde veranderingsstrategie heeft veeleer de kenmerken van een

eenzijdige machtsgeoriënteerde instrumentele strategie die letterlijk kapot lijkt te zijn gelopen op de weerbarstige ongetemde realiteit.

De vraag die ik mij heb gesteld is hoe ik dit in mijn periode als gemeentesecretaris zo verkeerd heb kunnen inschatten. In 2002 was ik als trekker van de vliegende panters intensief betrokken bij de eerste analyse van wat er mis was bij de inburgering en wat er beter kon. Die analyse is door latere onderzoeken verder verfijnd en verdiept, maar de rode draad hadden we toen al te pakken. In latere externe adviezen wordt ook bij herhaling gepleit voor een meer interactieve op leren gebaseerde aanpak die nooit in praktijk is gebracht.

Achteraf heeft denk ik een combinatie van factoren een rol gespeeld. Geconstateerd kan worden dat ik mijzelf na het onderzoek van de vliegende panters niet meer intensief heb bemoeid met dit dossier. Ik ben het meer op afstand gaan volgen. De contra-expertise van het bureau Vogelaar snel na het rapport van de vliegende panters bevestigde de analyse en oplossingsrichtingen van de vliegende panters en daarmee bleef het thema duidelijk op de politieke agenda. De vele rapportages die daarna volgden bevatten "op papier" de goede aanpak en de goede maatregelen en verwezen soms zelfs expliciet naar mijn eigen overkoepelende verbeteragenda *Agenda 2006*. Daarnaast speelde denk ik een rol dat ik door de komst van wethouder Aboutaleb het gevoel had dat het dossier in goede handen was. Ahmed Aboutaleb was daarvoor anderhalf jaar mijn directeur Maatschappelijke Economische en Culturele Zaken op de Bestuursdienst geweest en was als topambtenaar goed op de hoogte van alle "ins and outs" en deelde mijn opvattingen over slimmer werken.

Terugkijkend had de lange periode waarin de vernieuwing van het inburgeringsbeleid in de papieren fase bleef steken ook bij mij tot meer alertheid moeten leiden dat er wellicht meer aan de hand was. Dit kan denk ik ook mede verklaard worden uit het feit dat ik op dat moment nog niet over de persoonlijke alertheid beschikte die ik later heb ontwikkeld bij de aanpak van de crisisopvang, het voortijdig schoolverlaten en de multiprobleemgezinnen. In de projecten waar ik persoonlijk bij betrokken was en een meer interactieve lerende benadering toepaste, opereerde ikzelf ook nog onbewust bekwaam, waardoor ik nog onvoldoende alert was op het ontbreken van die lerende benadering. Illustratief daarvoor is dat ik pas bij het reconstrueren van deze casus heb ontdekt dat in meerdere externe adviezen al wordt gepleit voor die meer interactieve en op gelijkwaardigheid gebaseerde aanpak.

Ook los van mijn persoon was er in die periode gemeentebreed nog nauwelijks ervaring opgedaan met een interactieve vorm van ketenregie, wat mogelijk ook een verklaring vormt voor het feit dat DMO voor een traditionele instrumentele aanpak koos en later ook de adviezen

om meer interactief te gaan opereren niet voldoende oppakte. Men herkende simpelweg het belang van deze adviezen niet.

In deze casus valt op dat de nationale context een dominante en verstorende rol lijkt te hebben gespeeld. De nieuwe wet was controversieel, kende lange tijd veel onzekerheden en is volgens een aantal betrokkenen zelfs de enige reden voor alle mislukkingen. Los van de vraag of dit juist of onjuist is, is wel duidelijk dat deze nationale en politiek heftige context absoluut een complicerende rol heeft gespeeld. Anticiperen was door langdurige onzekerheden lastig en heeft bijgedragen aan vertragingen en het onder grote tijdsdruk met te weinig tijd voor voorbereiding invoeren van een wet waarvan later ook bleek dat niet alle onderdelen tot een goede uitvoerbaarheid bijdroegen. Maar de wet gaf ook vanwege het zwaar politieke karakter sommige deelnemers een wel erg makkelijk alibi om alle schuld voor mislukking bij die wet te leggen, terwijl ook ondanks die wet een echte ketenregie in combinatie met uitvoeringsgericht werken waarschijnlijk tot een betere uitvoering en meer succes zou hebben geleid.

Tot slot was specifiek voor de gemeente Amsterdam uiteraard ook sprake van hoge kwantitatieve ambities waarvan achteraf mag worden gesteld dat die te ambitieus waren. Een deel van de mislukking was om die reden al van tevoren ingebakken. In dat verband is het nog interessant om te wijzen op het feit dat de gemeente Amsterdam in 2007 en 2008 ondanks de kritische kanttekeningen bij de procesinrichting en de veel te optimistische inschatting van de aantallen, ongeveer evenveel inburgeraars op traject heeft gezet als de gemeenten Den Haag, Utrecht en Rotterdam samen.

Wat valt er in het licht van het voorgaande nog te zeggen over de laatste onderzoeksvraag.

> *Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?*

Gezien het feit dat sprake is van een faalcasus is deze onderzoeksvraag moeilijk te beantwoorden. Duidelijk is dat de aanpak van de inburgering mij als gemeentesecretaris door de handen is geglipt, niet alleen in de beginperiode 2002-2004, toen ik nog bezig was om mijn eerste ervaringen op te doen met de aanpak van ongetemde problemen in het sociale domein, maar ook in de periode 2005-2007 toen ik al behoorlijk wat ervaringskennis had opgedaan met de aanpak van de crisisopvang, het voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen. Waar ik eerder naar aanleiding van de vorige drie casussen steeds concludeerde dat het expliciteren van impliciete kennis moeilijk is, lijkt het er in deze casus op dat het nog ontbreken van explicieter besef van het be-

lang van een interactieve leerstrategie mij belemmerd heeft in het tijdig herkennen van de risico's die werden gelopen met de eenzijdige aanpak van de inburgering. Hoewel enigszins speculatief durf ik wel de stelling aan dat, als ik met de grotere expliciete kennis van nu (opgedaan in het kader van dit promotieonderzoek in de periode 2008-2010), ik toen waarschijnlijk alerter zou zijn geweest en zou hebben aangedrongen op een interactiever lerende aanpak.

Bijlage: betrokken organisaties en geïnterviewde sleutelfiguren

Bij de casus waren onder meer de volgende actoren betrokken: de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), de taalaanbieders (waaronder het ROC van Amsterdam), de stadsdelen en de Bestuursdienst.

De volgende mensen zijn geïnterviewd:
een medewerker van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO);
Michel Kanters (directeur DMO);
Ricardo Winter (lid college van bestuur ROC van Amsterdam);
Hans Stokhof (voormalig hoofd Inburgering van DMO);
Jeroen Prins (directeur Prins & Heida, taalaanbieder).

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

7.1.1 Korte terugblik op wat voorafging

In dit slothoofdstuk ben ik aanbeland bij het einde van mijn zoektocht naar het antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek.

> *Op welke wijze kan de lokale overheid bijdragen aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen?*

In hoofdstuk 1 heb ik mijn fascinatie met het onderwerp toegelicht en mijn overtuiging gedeeld dat de overheid beter kan presteren. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan een beter presterende overheid vanuit mijn liefde voor de publieke zaak en de behoefte om maatschappelijk verschil te maken. Mij boeit de vraag hoe de overheid in een tijdsgewricht van toenemende complexiteit een rol van betekenis kan blijven spelen.

Het doel van deze studie is om een antwoord te vinden op de probleemstelling door reflectie op mijn praktijkvisie van de slimme gemeente en door middel van praktijkonderzoek. Deze praktijkvisie bestaat uit een aantal bestuurskundige principes van slimmer werken, te weten "4 × R", "ketenregie", "herontwerp van werkprocessen", "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer", en een veranderkundige strategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. Dit leidde tot de volgende vraagstelling.

> *Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk uit? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen.*
>
> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en toch organisatiegrensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor de oplos-*

sing van die problemen? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is.

In hoofdstuk 2 heb ik de gekozen onderzoeksmethode toegelicht. Vanuit mijn praktijkvisie ben ik via theoretische reflectie tot een voorlopige praktijktheorie en concrete onderzoeksvragen gekomen. Deze voorlopige praktijktheorie heb ik vervolgens getoetst met kwalitatief meervoudig casusonderzoek.

In hoofdstuk 3 heb ik de praktijkvisie van de slimme gemeente vooral in termen van succesfactoren beschreven. In de hoofdstukken 4 en 5 ben ik ingegaan op wetenschappelijke inzichten uit de bestuurskunde en de veranderkunde en heb ik vanuit die inzichten gereflecteerd op de vraag *waarom* het redelijk is om te veronderstellen dat sprake is van effectieve besturingsprincipes en veranderkundige succesfactoren voor een goed presterende gemeente. Deze reflectie mondde uit in een voorlopige praktijktheorie met aangescherpte principes van slimmer werken en een meer verfijnde veranderstrategie van verleiding en doorzettingsmacht. Op basis van de voorlopige praktijktheorie formuleerde ik een aantal concrete onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 6 heb ik op basis van een viertal casusonderzoeken een eerste antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen.

7.1.2 De opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.2. vat ik de opbrengst van de theoretische reflectie op de praktijkvisie van de slimme gemeente samen in de vorm van een voorlopige praktijktheorie en concrete onderzoeksvragen. In paragraaf 7.3. vat ik de bevindingen van de casusonderzoeken samen. Op basis hiervan geef ik in paragraaf 7.4. antwoord op de onderzoeksvragen, op de vraagstelling en op de probleemstelling. Ook ga ik in deze paragraaf in op de mate van generaliseerbaarheid van de bevindingen. In paragraaf 7.5. ga ik in op de wetenschappelijke, maatschappelijke en methodologische opbrengsten van dit onderzoek. In paragraaf 7.6. besteed ik aandacht aan een aantal debatten waarop de uitkomsten van dit onderzoek een interessant licht doen schijnen. In paragraaf 7.7. doe ik een aantal aanbevelingen voor al degenen die werken aan een beter presterende overheid. Ik sluit in paragraaf 7.8. af met een aantal persoonlijke reflecties op de vraag wat dit promotieonderzoek mij heeft geleerd.

7.2 Voorlopige praktijktheorie en onderzoeksvragen

7.2.1 Inleiding

In de hoofdstukken 4 en 5 ontwikkelde ik de praktijkvisie uit hoofdstuk 3 met behulp van theoretische reflectie door tot een voorlopige praktijktheorie. Op basis van theoretische inzichten voorzag ik de principes van slimmer werken en de succesfactoren behorende bij verleiding en doorzettingsmacht van aanvulling, verfijning en verdiepende theoretische onderbouwing en formuleerde ik concrete onderzoeksvragen. De voorlopige praktijktheorie zoals die resulteerde uit de theoretische reflectie bleef in de hoofdstukken 4 en 5 nog enigszins impliciet. Als eerste stap op weg naar beantwoording van de probleemstelling en vraagstelling vat ik daarom in deze paragraaf de voorlopige praktijktheorie samen en herhaal ik de onderzoeksvragen die uit deze voorlopige praktijktheorie voortvloeien.

7.2.2 De voorlopige praktijktheorie

De kern: werkwijze waarbij het maatschappelijke resultaat centraal staat en domeinbelangen en domeinfixaties worden doorbroken

De kern van de praktijktheorie bestaat uit een werkwijze waarin het oplossen van maatschappelijke problemen centraal gesteld wordt boven de domeinbelangen en domeinfixaties van de betrokken actoren. Het gaat om het tot stand brengen van publieke waarde. Dit betekent het centraal stellen van de "holistische" uitvoeringslogica en leefwereld boven de "reductionistische" beleidslogica en systeemwereld. Beleidslogica en systeemwereld komen tot uiting in werkwijzen die op zich behulpzaam zijn om complexiteit te reduceren en daarmee hanteerbaar te maken. Dit uit zich in bureaucratie (regelgeving en taakspecialisatie of verkokering) en hiërarchie. Deze sturingsprincipes schieten echter tekort als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen.

Ongetemde problemen zijn problemen die inhoudelijk ingewikkeld zijn en normatief controversieel, terwijl vele actoren nodig zijn voor de oplossing van de problemen, in een situatie waarin macht verspreid is en een doorslaggevend machtscentrum ontbreekt.

Eenzijdige, te ver doorgeschoten toepassing van bureaucratie en hiërarchie leiden tot institutionele verlamming, vastgelopen werkprocessen, versnipperde bedrijfsvoering en calculerende burgers en daarmee tot het niet oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen.

Van belang is het inzicht dat de werkelijkheid niet alleen bestaat uit botsende objectieve domeinbelangen, maar ook uit botsende domeinfixaties. Bij domeinfixaties gaat het om botsende subjectieve percepties over de aard van het probleem, over de oplossingsrichting, over achter-

liggende normen en waarden en over identiteit. Domeinbelangen zijn geen objectieve gegevens, maar kunnen in collectieve processen van betekenisgeving worden geherdefinieerd in overkoepelende gemeenschappelijke belangen. Daarbij kan ook bij blijvend verschillende percepties over normen en waarden en identiteit intersubjectief overeenstemming worden bereikt op het niveau van probleemdefinitie en oplossingsrichting. Dit wordt congruentie of Tijdelijk Werkbare Overeenstemming op handelingsniveau genoemd.

De uitdaging waar de lokale overheid voor staat komt in de kern neer op het doorbreken van domeinbelangen en domeinfixaties. De werkwijze waarmee dit bewerkstelligd kan worden bestaat uit een combinatie van inhoudelijke bestuurskundige principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding met doorzettingsmacht.

Drie clusters van principes van slimmer werken passend binnen publiek netwerkmanagement en de heruitgevonden overheid

Uiteindelijk gaat het om drie clusters van principes van slimmer werken die goed passen binnen de besturingsparadigma's van "publiek netwerkmanagement" en de "heruitgevonden overheid". Twee besturingsparadigma's die een alternatief vormen voor de paradigma's van de "hiërarchische bureaucratie" en "marktwerking". Deze laatste twee paradigma's schieten tekort in het oplossen van ongetemde problemen. In de drie alternatieve clusters komen de in de praktijkvisie onderscheiden vier principes van slimmer werken terug, aangevuld met een aantal andere principes en nadere verfijning van die principes. Verfijning blijkt nodig vanwege risico's die verbonden zijn aan het ongenuanceerd toepassen van de eerdergenoemde vier principes van slimmer werken.

Het eerste cluster betreft varianten op het principe van "4 × R". Richting geven op hoofdlijnen vooral gericht op de vraag wat noodzakelijk en wenselijk is, Ruimte geven aan de uitvoerende organisaties en professionals ten aanzien van de hoevraag in ruil voor Rekenschap op basis van Resultaatafspraken. De werkzaamheid van het "4 × R-principe" wordt onderbouwd door de bestudeerde theoretische inzichten. Het concept van "discretionaire ruimte binnen kaders" leert ons dat een uitruil tussen minder regelgeving en meer ruimte voor uitvoerders op basis van een heldere gemeenschappelijke richting en verantwoording op basis van resultaten tot meer ondernemend en resultaatgericht gedrag leidt. Ruimte is nodig om complexe problemen op te lossen en voor het leveren van maatwerk, door het maximaal benutten van de kracht van diversiteit aan perspectieven en de kracht van lokale praktische kennis. Ruimte is ook nodig om "uitvoeringsgericht werken" of "frontlijnsturing" mogelijk te maken, waarbij op uitvoeringsniveau door professionals van verschillende organisaties samengewerkt kan worden aan het

oplossen van ongetemde problemen. Het gaat om ruimte die professionals op de werkvloer in staat stelt om de menselijke maat terug te brengen in de vorm van "behoorlijke omgangsvormen" met burgers. Toepassing van "4 × R" wordt mede mogelijk gemaakt door financiële ontkokering. Daarmee worden de met financiële verkokering gepaard gaande perverse prikkels die aanzetten tot verkokerd gedrag weggenomen. Financiële ontkokering moet niet verward worden met organisatorische ontkokering die onderdeel uitmaakt van het bureaucratische paradigma. Organisatorische ontkokering in de vorm van reorganisaties roept alleen maar nieuwe verkokering op. Verkokering op zich is niet het probleem. Integendeel, kokers staan voor variëteit en die is nodig om complexe problemen op te lossen. Daarvoor is het wel nodig dat de kokers beter gaan samenwerken en minder belast worden met te veel regelgeving. Het "4 × R-principe" biedt daarvoor de ruimte.

Het "4 × R-principe" zoals gepresenteerd in de praktijkvisie veronderstelt dat de verschillende R'en niet controversieel zijn, terwijl ze dat wel zijn. De "R" van Richting is controversieel vanwege het feit dat bij het werk van de overheid altijd sprake is van meervoudige (conflicterende) waarden. Het gedachtegoed van "New Public Service" pleit in dit verband voor een overheid die burgers helpt hun gemeenschappelijke belangen te articuleren en die te realiseren, in plaats van te pogen de samenleving in een bepaalde richting te sturen. Het gaat om een dienende in plaats van een sturende overheid en om een overheid die burgerschap en de publieke dienst waardeert boven ondernemerschap. Het betreft hier vooral een normatief vraagstuk.

De "R" van Resultaat als alternatieve vorm van rekenschap in plaats van naleving van regelgeving, is controversieel vanwege de potentiële perverse effecten van prestatiemanagement. Omdat de werkelijkheid zich, als het gaat om ongetemde problemen, niet volledig laat vatten in kwantitatieve doelstellingen kan prestatiemanagement tot contraproductieve effecten leiden. De oplossing die de literatuur hiervoor biedt kan worden samengevat in het concept van "betekenisvolle prestatiemeting". Betekenisvolle prestatiemeting voorkomt perverse effecten door te werken met een mix van kwantitatieve en kwalitatieve vormen van prestatiemanagement die in dialoog tussen management en professionals tot stand zijn gekomen. Een van de alternatieve vormen van prestatiemeting is het principe van "professionalisme". Een variant waarin Rekenschap wordt afgelegd door het naleven van een kwaliteitssysteem gericht op het op niveau houden van de professionele deskundigheid van uitvoerders als garantie op goed werk in ruil voor professionele ruimte.

Ten aanzien van de "R" van Rekenschap is van belang dat er niet alleen sprake moet zijn van verticale verantwoording, maar ook van horizontale verantwoording naar "stakeholders".

Het tweede cluster betreft varianten op het principe van "netwerkmanagement". De principes van "ketenregie" en "burger aan het roer" zijn varianten op het meer overkoepelende principe van "netwerkmanagement". In alle varianten gaat het over manieren om samenwerking tussen de verschillende actoren in een netwerk te bevorderen. Met behulp van het "4 × R-principe" ontstaat meer ruimte voor samenwerking, maar dat wil niet zeggen dat die ook automatisch tot stand komt. "Netwerkmanagement" heeft vooral betrekking op het realiseren van gelijktijdige samenwerking. "Burger aan het roer" is een variant met bijzondere aandacht voor de samenwerking met burgers in een netwerk. "Ketenregie" is een variant die betrekking heeft op volgtijdelijke samenwerking in een netwerk en maakt onderdeel uit van het overkoepelende principe van "netwerkmanagement". In die zin was de focus in de praktijkvisie op "ketenregie" en "burger aan het roer" te beperkt. Het gaat in een keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts om functionele relaties. Een benadering in termen van netwerken is rijker, omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties legt.

De werkzaamheid van het cluster varianten op het principe van "netwerkmanagement" wordt onderbouwd door wetenschappelijke literatuur op het gebied van netwerkmanagement, ketenregie en burgerparticipatie. Netwerkmanagement gaat om het doorbreken van domeinbelangen en verkokerde percepties via cognitieve en sociale variatie en confrontatie gericht op het realiseren van overeenstemming op handelingsniveau. Netwerkmanagement gaat over bewustwording van onderlinge afhankelijkheid en wederzijdse aanpassing van belangen en percepties. Ketenregie is een specifieke vorm van netwerkmanagement gericht op het managen van volgtijdelijke activiteiten. Netwerken kunnen worden onderverdeeld in subketens waardoor het geheel overzichtelijker en beter bestuurbaar wordt. Burgerparticipatie gaat over de rol die burgers als actoren in het netwerk kunnen spelen als coproducenten van beleid en partner in de uitvoering. De verschillende varianten van netwerkmanagement vullen elkaar aan.

Risico's met betrekking tot netwerkmanagement hebben vooral betrekking op een mogelijk gebrek aan democratische legitimiteit en het ontstaan van institutionele verlamming. Het punt van democratische legitimiteit is een normatief vraagstuk, met dien verstande dat goed netwerkmanagement intrinsiek democratische kenmerken heeft vanwege thema's als "maximale inclusiviteit" en "gebruikmaken van diversiteit". Het risico van institutionele verlamming raakt direct aan de veranderkundige uitdaging hoe organisatiegrensoverschrijdende samenwerking te realiseren in een situatie waarin niemand de baas is, waarover hierna meer.

Het derde cluster betreft varianten op het principe van "herontwerp van werkprocessen". Het in de praktijkvisie apart onderscheiden principe van slimmer werken, "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering", is feitelijk een variant op het algemenere principe van procesherontwerp. De werkzaamheid van het principe van "herontwerp van werkprocessen" wordt onderbouwd door de literatuur op het gebied van "Business Process Redesign", "Modulair Organiseren", "Adhocratie", "Multidimensionale Organisaties" en "Shared Service Centres". Het gaat om het realiseren van publieke waarde in waardeketens, om een verandering van focus op het organiseren van activiteiten naar het organiseren van werkprocessen over organisatiegrenzen heen, met het beoogde maatschappelijke resultaat als uitgangspunt voor het procesherontwerp. Het gaat om een verandering van een traditionele bureaucratie naar een gedecentraliseerdere netwerkstructuur waarin veel kleinere gespecialiseerde organisaties zich focussen op een beperkt aantal taken. In die zin zou dit derde cluster van principes van slimmer werken ook kunnen worden beschouwd als onderdeel van het tweede cluster van principes van "netwerkmanagement". In het bijzonder als nadere invulling van het principe "ketenregie", waarbij eveneens gebruik wordt gemaakt van gedetailleerde procesmodellen. Vanwege het feit dat bij dit principe het accent wat meer ligt op de intern-organisatorische kant van slimmer werken, kies ik er toch voor om een apart cluster te blijven onderscheiden. Daarbij komt dat het principe van "herontwerp van werkprocessen" meer gericht is op reductie van complexiteit en in die zien ook een herwaardering van het belang van bureaucratische standaardroutines "nieuwe stijl" betekent, terwijl het principe van "netwerkmanagement" meer gericht is op het benutten van complexiteit als onderdeel van de oplossing van ongetemde problemen.

Er is ten aanzien van het principe "herontwerp van werkprocessen" sprake van een focus op kerncompetenties en uitbesteding van niet-kerntaken aan organisaties die gespecialiseerd zijn in deze activiteiten. Door deze uitbesteding kunnen schaalvoordelen worden behaald zoals bij "Shared Service Centres". Dit laatste punt heeft betrekking op het in de praktijkvisie onderscheiden principe van "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering". Die samenwerking gaat overigens verder dan alleen organisatorische samenwerking en heeft ook betrekking op afspraken over bijvoorbeeld gestandaardiseerde uitwisseling van informatie of het gebruik van gezamenlijke informatiesystemen. Het gaat om samenwerking met betrekking tot alle activiteiten die behoren tot, wat wel genoemd wordt de infrastructuur van de overheid (Zuurmond en Meesters 2005, Meesters en Zuurmond 2008). De reductie van complexiteit in de bedrijfsvoering biedt een basisplatform waarop complexe problemen kunnen worden opgelost door meer complexe oplossingen zoals de "multidimensionale organisatie" en "netwerkmanagement".

Belangrijke kanttekeningen bij dit derde cluster van principes van slimmer werken, vooral als het gaat om het element van de "infrastructurele overheid", is dat dit theoretische model nog maar beperkt op grote schaal is toegepast in de praktijk. Het model van de infrastructurele overheid is ook kwetsbaar vanwege de grote onderlinge afhankelijkheden, waarbij één zwakke schakel direct veel problemen kan veroorzaken. Deze kwetsbaarheid stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de veranderkundige aanpak.

Uit het voorgaande is al duidelijk geworden dat de drie clusters van principes van slimmer werken onderling samenhangen. "4 × R" schept de ruimte voor "netwerkmanagement". "Herontwerp van werkprocessen" ondersteunt "netwerkmanagement" en "ketenregie". "Samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" ondersteunt grensoverschrijdend "herontwerp van werkprocessen".

Het systeemdenken legt een dieper theoretisch fundament onder deze principes van slimmer werken, maar waarschuwt tegelijkertijd voor te instrumentele toepassing ervan, omdat die weer tot nieuwe bureaucratie kan leiden. Het systeemdenken vraagt aandacht voor het belang van goede systeemcondities die actoren prikkelen tot professioneel gedrag gericht op samenwerken aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het systeemdenken vraagt aandacht voor het verschijnsel dat actoren vooral door verkeerde systeemcondities disfunctioneel gedrag vertonen en niet zozeer omdat de mens van nature eigenbelang nastreeft. Voorbeelden hiervan kwamen we hiervoor al tegen als het gaat om het voorkomen van perverse prikkels door financiële ontkokering en betekenisvolle prestatiemeting. Hiermee komen we terecht bij het domein van de veranderkunde. Alleen wanneer de principes van slimmer werken op een effectieve veranderkundige manier worden toegepast zijn deze principes uiteindelijk echt werkzaam.

Veranderingsstrategie van verleiding en doorzettingsmacht

De veranderkundige uitdaging van de slimme gemeente die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde problemen vloeit op logische wijze voort uit de inhoudelijke bestuurskundige uitdaging. Het realiseren van een werkwijze waarbij het maatschappelijke resultaat centraal komt te staan door domeinbelangen en domeinfixaties te doorbreken, betekent eveneens het realiseren van grensoverschrijdende samenwerking in een situatie waarin niemand de baas is. De in de praktijkvisie gepresenteerde veranderstrategie van "verleiding met doorzettingsmacht" wordt nader onderbouwd en verfijnd door in de literatuur beschreven veranderparadigma's, veranderstrategieën en aanvullende theoretische inzichten. De invalshoek van verleiding kan worden gepositioneerd in het sociaal-interpretatieve veranderparadigma met als veranderstrategieën de leerstrategie en de complexiteitstrategie die sa-

menkomen in de interactieve leerstrategie. De invalshoek van doorzettingsmacht kan worden gepositioneerd in het functionalistische veranderparadigma met als veranderstrategieën de machtsstrategie, de expertstrategie, de onderhandelingsstrategie en de motivatiestrategie. Daarmee is sprake van twee verandertheorieën. Enerzijds gaat het om de op psychologische inzichten gebaseerde leertheorieën en anderzijds om de op sociopolitieke inzichten gebaseerde machtstheorieën (waarbij expertmacht, onderhandelen en motivatie-instrumenten alternatieve vormen van machtsuitoefening zijn). Beide verandertheorieën bieden een alternatief voor de rationele planmatige en van bovenaf gestuurde veranderstrategie, waarvan is aangetoond dat deze tekortschiet voor het oplossen van ongetemde problemen.

De leertheorieën en complexiteitstheorieën benadrukken de rol die interactie en betekenisgeving spelen in veranderingsprocessen. De kern is dat mensen in collectieve leerprocessen door het uitwisselen van werkelijkheidsbeelden elkaars opvattingen beïnvloeden, waardoor er een gezamenlijk stelsel van normen en waarden ontstaat of op zijn minst overeenstemming op handelingsniveau (congruentie). Het handelingsperspectief is gericht op het realiseren van leeromgevingen. De leertheorieën verklaren de effectiviteit van succesfactoren zoals werkende weg leren, gebruikmaken van lokale ervaringskennis, het realiseren van ontmoetingen, het voeren van dialoog, het constructief gebruikmaken van diversiteit, verschil en conflict, het gebruikmaken van derden en bouwen aan vertrouwen.

De complexiteitstheorie legt een aanvullend theoretisch fundament onder de leertheorieën als het gaat om de wederzijdse beïnvloeding tussen subjectief beleefde institutionele factoren en sociale interactie tussen actoren. Het handelingsperspectief komt in essentie neer op het bewust benutten van complexiteit in plaats van het onderdrukken ervan. De complexiteitstheorie verklaart mede de effectiviteit van succesfactoren zoals actief gebruikmaken van toeval, het gebruikmaken van diversiteit en variëteit, sturen op zelforganisatie, het gebruikmaken en ontketenen van positieve energie, het via bewustwording van disfunctionele patronen doorbreken van die patronen en lang volhouden van veranderingsprocessen en het daarmee op gang brengen van zichzelf versterkende positieve feedbackmechanismen. De complexiteitsstrategie krijgt vooral kracht in combinatie met de leerstrategie. Wanneer het bewust omgaan met complexiteit onderdeel wordt van collectieve leerprocessen, dan worden complexe veranderingen die niet kunnen worden gerealiseerd via een eenzijdige functionalistische machtsaanpak in bepaalde mate maakbaar. De combinatie van de leerstrategie en de complexiteitsstrategie vat ik samen onder de noemer “interactieve leerstrategie”.

De sociopolitieke theorieën benadrukken de rol die machtsprocessen spelen in veranderingsprocessen. Actoren hebben eigen belangen en om die belangen na te streven wordt aan machtsvorming en coalitievorming gedaan. Het handelingsperspectief is dat van onderhandelen en procesmanagement. Machtstheorieën verklaren de effectiviteit van succesfactoren als urgentiegevoel creëren, crisis als kans zien, extra geld of financiële schaarste gebruiken als hefboom voor verandering, inspirerende visie, betrokkenheid van topmanagement, een leidende coalitie vormen, werken vanuit de inhoud en voortgangscontrole op nakoming van afspraken.

De verfijning die de theoretische reflectie op de praktijkvisie met name heeft opgeleverd heeft betrekking op het belang van het bewust inrichten van diepgaande en langdurig volgehouden leerprocessen. Voor het borgen van veranderingsprocessen is het van belang dat betrokken actoren zich bewust worden van het belang van gezamenlijke leerprocessen, zodat veranderingsprocessen niet meer persoonsafhankelijk zijn. Een andere verfijning heeft betrekking op het inzicht dat leerprocessen ook mogelijk zijn in minder optimale of onveilige omstandigheden wanneer deze "backstage" georganiseerd worden, in de luwte van het door machtsstrijd gedomineerde publieke debat op de "frontstage".

De theoretische reflectie levert ook een aantal onbesliste theoretische debatten op die te maken hebben met witte vlekken in en tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke veranderparadigma's, veranderstrategieën en verandertheorieën. Op basis van de ervaringskennis uit de praktijkvisie die geformuleerd is in termen van een lange reeks succesfactoren die bij elkaar genomen gerelateerd zijn aan alle paradigma's, strategieën en theoretische inzichten, bestaat de voorlopige praktijktheorie uit een menging van deze paradigma's, strategieën en theorieën. De voorlopige praktijktheorie gaat daarmee uit van een dilemmabenadering. Daarin wordt niet gekozen tussen de ene of de andere invalshoek gebaseerd op een contingentiebenadering. Daarin wordt gekozen een "en-en-benadering", voor balanceren tussen uitersten en meervoudig schakelen gebaseerd op een repertoirebenadering. Concreet betekent dit het werken met zowel het sociaal interpretatieve als het functionalistische paradigma, het mengen van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën en het massaal inzetten van succesfactoren. Daarbij wordt het inzetten van macht gebruikt als katalysator voor leerprocessen en leerprocessen worden gebruikt voor het realiseren van doorzettingsmacht via zelfbinding. In de repertoirebenadering wordt geschakeld tussen van boven af en van onderop werken, tussen inhoud en proces, tussen convergeren (focus) en divergeren (duizend bloemen laten bloeien). In de repertoirebenadering wordt gedoseerd gebruikgemaakt van openheid en vertrouwen dat vooral werkende weg moet

groeien en wordt gedoseerd gebruikgemaakt van de inzet van externe adviseurs en aparte veranderorganisaties in combinatie met veel inzet van de eigen medewerkers.

Ten aanzien van het debat over de maakbaarheid van complexe veranderingen neemt de voorlopige praktijktheorie een optimistisch standpunt in. De inzichten uit de leer- en complexiteitstheorie duiden op de mogelijkheid om, uitgaande van een positief mensbeeld, via collectieve leerprocessen en het op gang brengen van positieve feedbackmechanismen nieuwe werkelijkheden te realiseren. Zoals het spreekwoord zegt: "De beste manier om de toekomst te voorspellen is haar zelf te maken."

De uit de theoretische reflectie resulterende voorlopige praktijktheorie kan worden samengevat door de succesfactoren uit de praktijkvisie te combineren met succesfactoren aangetroffen in de literatuur. Een deel van de succesfactoren is, zoals hiervoor aangegeven, min of meer een-op-een te relateren aan de machtsstrategie of de interactieve leerstrategie. Maar veel succesfactoren zijn, afhankelijk van de manier waarop ze worden ingezet, te relateren aan meerdere veranderstrategieën tegelijkertijd. Hieronder vat ik de voorlopige praktijktheorie samen in de vorm van een opsomming van succesfactoren. Per succesfactor geef ik een indicatie van de theoretische herkomst van de succesfactor.

De voorlopige praktijktheorie van verleiding en doorzettingsmacht samengevat in succesfactoren

1 Duidelijke veranderingsnoodzaak/urgentiebesef *(macht en leren)*
   - Van buiten naar binnen denken en doen *(macht/expert en leren)*
   - Externe noodzaak/druk/crisis, geld of schaarste als hefboom *(macht)*
   - Gedeelde probleemervaring *(leren en macht)*
   - Schaamte van professionals over hoe het nu gaat *(macht en leren)*
2 Heldere visie, koers, plannen en doelen *(macht en leren)*
   - Een heldere inspirerende strategische koers *(macht en leren)*
   - Visie uit de organisatie halen *(leren)*
   - Duidelijkheid over doelen van de verandering *(macht en leren)*
   - Ruimte voor nadere invulling en bijsturing werkende weg *(leren)*
3 Betrokkenheid van het (top)management *(macht en leren)*
   - Bestuurlijke wil *(macht)*
   - Actieve opstelling van het topmanagement *(macht)*
   - Specifieke aandacht voor het middenmanagement *(macht)*
   - Het vormen van een leidende coalitie van "willing and able" *(macht en leren/complexiteit)*
   - Toepassen van doorzettingsmacht in soorten en maten zoals knopen doorhakken, escalatieprocedures, "capacity to convene" en zelfbinding *(macht en leren)*

4 Draagvlak, participatie, leren *(macht en leren)*
   - Participatieve aanpak bij strategieontwikkeling *(leren en macht/motivatie)*
   - Realiseren van actieve betrokkenheid *(macht/motivatie en leren)*
   - Bespreekbaar maken van barrières voor verandering *(leren)*
   - Aandacht voor machtsprocessen *(macht)*
   - Op gang brengen van leerprocessen, dialoog, "gewoon doen", groeidesign (stapsgewijs, werkende weg, kleine omkeerbare stapjes), gebruikmaken van lokale ervaringskennis *(leren)*
   - Constructief omgaan met conflicten en verschil *(leren/complexiteit en macht)*
   - Bouwen aan vertrouwen *(leren)*
   - Vanuit autonomie bijdragen aan gezamenlijke identiteit *(leren)*
   - Omgaan met veranderingsweerstand (constructief omgaan met critici en aansluiten bij positieve energie) *(leren/complexiteit)*
   - Breed eigenaarschap en anderen laten scoren *(leren en macht/motivatie)*
   - Benutten van complexiteit en stimuleren van interactie en betekenisgeving (destabiliseren vastgeroeste betekenisstructuren, op gang brengen nieuwe zingevingprocessen, zelforganisatie, experimenteren stimuleren, ruimte maken voor fouten, steun aan positieve energie, duizend bloemen laten bloeien, positieve feedbackloops faciliteren) *(leren/complexiteit)*

5 Communicatie (leren en macht)
   - Communicatie over de veranderingsvisie *(leren en macht/motivatie)*
   - Zichtbaar vieren van (kortetermijn)resultaten *(leren/complexiteit en macht/motivatie)*
   - Verbinding maken met de werkvloer (aanschouwelijk onderwijs, concrete casuïstiek, resoneren met beelden op de werkvloer) *(leren en macht/motivatie)*

6 Passende veranderaanpak *(macht en leren)*
   - Integrale vernieuwing *(macht en leren)*
   - Duidelijkheid over de aanpak van de verandering *(leren en macht/motivatie)*
   - Ontwerpen én ontwikkelen *(macht en leren)*
   - Stapsgewijze en iteratieve aanpak *(leren)*
   - Ontketenen positieve energie, sturen op positieve feedbackmechanismen *(leren/complexiteit)*
   - Beginnen met makkelijke samenwerking (laaghangend fruit) en van daaruit naar moeilijke samenwerking *(leren/complexiteit)*
   - Opleiding en gedragsverandering *(macht/motivatie en leren)*
   - Ondersteunende technologie *(macht/expert)*
   - Ondersteunende personeelsinstrumenten *(macht/motivatie)*

- Gedoseerde inzet van derden *(macht/expert en leren)*
- Werken vanuit de inhoud: het oplossen van het probleem centraal stellen *(macht/expert en leren)*
- Businesscases doorbreken kosten-batenterreur *(macht/expert)*
- De facto standaardisering via voldongen feiten, "lock in" *(macht)*
- Gedoseerde tucht van de transparantie *(macht en leren/complexiteit)*
- Schakelen tussen beleid en uitvoering, casusadoptie/frontlijnsturing/offensief besturen *(leren)*
- De procesbenadering (in plaats van organisatieharkjes, "niet reorganiseren tenzij") *(macht/expert)*
- Timing en actief gebruik van toeval *(leren/complexiteit en macht)*
- Geen metaplan, wereldkampioen erbij doen, geen prioriteitstelling, duizend bloemen laten bloeien *(leren/complexiteit)*
- Wegnemen perverse prikkels (financiële ontschotting) *(leren/complexiteit)*
- Iedereen blijft verantwoordelijk voor eigen domein *(macht en leren)*
- Door uitwisselen van referentiekaders toegroeien naar gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossingsrichtingen *(leren)*
- Ruimte voor kwetsbaar opstellen en fouten *(leren)*

7 Borging (leren en macht)
- Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen *(leren/complexiteit)*
- Nieuwe veranderingen verankeren in de cultuur *(leren)*
- Hoogfrequente lang volgehouden bijeenkomsten van gezaghebbend gremium om de voortgang te bewaken in wisselwerking met middenmanagement en werkvloer *(macht en leren)*

De kracht van de combinatie

De kracht van de voorlopige praktijktheorie zit in de combinatie van principes van slimmer werken met de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht.

Alleen wanneer de principes van slimmer werken met behulp van verleiding en doorzettingsmacht worden toegepast lijkt er sprake van een succesvolle werkwijze om ongetemde problemen aan te pakken.

7.2.3 De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die uit de hiervoor samengevatte praktijktheorie voortvloeien waren de volgende.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

- Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk tot daadwerkelijke prestatieverbetering? Hoe zorg je in dat verband voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering als sturingsmechanisme daarbij?
- Leidt toepassing van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie" en "burger aan het roer") in de praktijk tot prestatieverbetering?
- Leidt het "herontwerpen van werkprocessen" daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt meer "samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering" daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?

- Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht", aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie, daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?
- Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

7.3 Bevindingen uit de casusonderzoeken

7.3.1 Inleiding

Als tweede stap op weg naar beantwoording van de onderzoeksvragen vat ik in deze paragraaf de bevindingen uit de casusonderzoeken samen ten aanzien van respectievelijk de effectiviteit van de aangetroffen principes van slimmer werken en de effectiviteit van de aangetroffen veranderstrategieën en de gevonden succesfactoren.

In drie casussen zijn positieve resultaten geboekt. In de casus crisisopvang won een van de sleutelfiguren van de GGD de prijs van "Slimme werker van het jaar" en won de politie de Politie Innovatie-

prijs. De aanpak heeft als voorbeeld gediend voor vele vergelijkbare verbetertrajecten bij de gemeente Amsterdam als het gaat om verbetering van de geestelijke gezondheidszorg. Jarenlange ruzie tussen vooral de GGZ-instellingen en de politie is omgebogen naar een nu al weer jaren goed werkend samenwerkingsverband. Familieleden van patiënten zijn tevreden over de dienstverlening van de "Spoedeisende crisisopvang". Er worden geen patiënten meer opgevangen in een politiecel en patiënten worden binnen de normtijd vanuit de spoedeisende crisisopvang doorgeplaatst naar een regulier bed. De politie heeft een tijdwinst bereikt van zeven uur per incident. De betrokken actoren zijn positief over de resultaten. Wel maakt men zich zorgen over de duurzaamheid van de gekozen oplossing in het licht van zich wijzigende marktomstandigheden en wisseling van betrokken bestuurders. Dit laat onverlet dat de spoedeisende crisisopvang nu al weer acht jaar blijvend goed functioneert.

In de casus voortijdig schoolverlaten is zicht gekregen op de omvang van het vraagstuk en de aantallen voortijdig schoolverlaters. Er is een ondersteunend ICT-systeem ontwikkeld en er is overbodige bureaucratie opgeruimd. Gegevensuitwisseling met de Informatie Beheergroep is mogelijk gemaakt, er zijn afspraken gemaakt over directe terugplaatsing naar school en opvang van leerplichtige ex-gedetineerden en de belemmerende "teldatumsystematiek" is vervangen door een systematiek waarin het geld het kind volgt. De samenwerking tussen actoren is verbeterd door onder andere de vorming van zorgadviesteams op de scholen, afspraken over warme overdracht, het inrichten van een onderwijsschakelloket en van transferia ("time out"-voorzieningen voor geschorste leerlingen) en de vorming van een gemeenschappelijk "bureau leerplicht plus". Er zitten nauwelijks meer kinderen thuis en het aantal voortijdig schoolverlaters is in twee jaar gedaald met 32 procent. Daarmee is de gemeente Amsterdam landelijk koploper. Alle betrokkenen zijn positief over de resultaten. Wel maakt een deel van de sleutelfiguren zich zorgen over de borging van de resultaten, nu de aanpak van het voortijdig schoolverlaten is teruggebracht in de reguliere lijnorganisatie.

In de casus overlast gevende multiprobleemgezinnen is een generieke werkmethode ontwikkeld die vrijwel in de hele stadsregio Amsterdam is ingevoerd. Er is een professionaliseringsprogramma voor gezinsmanagers ontwikkeld. De samenwerking tussen alle betrokken actoren is substantieel verbeterd. Een evaluatie heeft uitgewezen dat de aanpak ook een bijdrage levert aan de vermindering van overlast en verbetering van de leefsituatie van de betreffende gezinnen, maar dat de aanpak nog wel verder kan worden geprofessionaliseerd. Alle betrokkenen zijn positief over de aanpak. Wel zijn er zorgen over de duurzaamheid van de resultaten nu het topmanagement niet meer re-

gelmatig bij elkaar komt om de stadsregiobrede invoering te monitoren.

In één casus werden geen aantoonbare resultaten geboekt. In de casus inburgering blijkt dat de gemeente Amsterdam zich gedurende geruime tijd bezig heeft gehouden met de problemen in de inburgeringsketen zonder dat sprake is geweest van een substantiële bijdrage aan de oplossing van die problemen. Veel onderzoeksrapporten volgden elkaar op zonder dat er daadwerkelijk veel voortgang werd geboekt. De uiteindelijk ingevoerde nieuwe aanpak levert eerder meer dan minder bureaucratie op. Doelstellingen met betrekking tot het aantal inburgeringstrajecten zijn bij lange na niet gehaald. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de kwantitatieve ambitie van de gemeente Amsterdam erg hoog was. Alle betrokkenen onderschrijven het feit dat de aanpak geen succes is geweest, al zien sommigen wel enkele positieve aspecten.

Er is kortom sprake van drie succescasussen en één faalcasus.

7.3.2 De principes van slimmer werken in de casusonderzoeken

4 × R

In de casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is het "4 × R-principe" toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In alle drie de casussen was sprake van het geven van richting in de vorm van overkoepelende doeleinden op hoofdlijnen wat betreft de vraag wat wenselijk en noodzakelijk is. Die richting op hoofdlijnen werd gegeven en bewaakt door bestuurlijk topoverleg dat regelmatig bij elkaar kwam om de voortgang te bespreken en knelpunten op te lossen. Bij de crisisopvang was dit een bestuurlijk overleg, bij voortijdig schoolverlaten ging het om ambtswoninggesprekken en bij de aanpak van multiprobleemgezinnen ging het om bijzondere casusoverleggen. Ten aanzien van de crisisopvang werd als gemeenschappelijke richting geformuleerd dat er geen patiënten die een gevaar voor zichzelf of hun omgeving vormen meer in een politiecel zouden worden opgevangen, maar in een patiëntvriendelijker opvang. Bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten werd als gemeenschappelijk doel geformuleerd het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters. Met betrekking tot de aanpak van overlast gevende multiprobleemgezinnen ging het om het terugdringen van overlast en het oplossen of op zijn minst beheersbaar maken van de problematiek in de betreffende gezinnen.

In de drie casussen is vanuit de bestuurlijke topoverleggen veel ruimte gegeven aan uitvoeringsorganisaties en daar werkende professionals om de hoevraag in te vullen. Ondanks de grote betrokkenheid op bestuurlijk topniveau waren het primair groepen van samenwerkende

middenmanagers en professionals van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties die met rugdekking van hun bazen concrete oplossingsrichtingen ontwikkelden en vervolgens ook in de praktijk brachten.

Opvallend in alle drie de casussen is dat er niet op harde kwantitatieve resultaten werd gestuurd. Rekenschap werd afgelegd door harde sturing op het nakomen van afspraken, zowel verticaal richting de gemeente Amsterdam als horizontaal tussen de samenwerkende actoren onderling en niet op basis van kwantitatieve meetpunten. Professionaliseringsprogramma's zijn in de drie casussen niet aangetroffen in de onderzochte tijdsperiodes. In de aanpak van de (overlast gevende) multiprobleemgezinnen is de afgelopen jaren wel een begin gemaakt met leerlijnen voor de gezinsmanagers.

In de casus inburgering is het principe van "4 × R" niet toegepast. Er was geen sprake van een heldere gezamenlijk ontwikkelde en gedragen visie. Er was ook geen sprake van ruimte voor de uitvoerders om eigen verantwoordelijkheid te nemen. De gemeente Amsterdam stelde zich naar alle betrokkenen op als een opdrachtgever die "top-down" tot in detail een pakket van eisen oplegde aan opdrachtnemers. Er werd wel gestuurd op resultaten, maar vooral in termen van instroom in trajecten en niet in termen van succesvolle inburgering en niet in de context van het "4 × R-principe" (resultaatsturing in ruil voor ruimte voor de uitvoering). Hoewel toepassing van openbare aanbesteding volgens sommige sleutelfiguren positieve effecten had als het gaat om het op scherp zetten van uitvoeringsorganisaties, hebben de meeste betrokkenen de aanpak van "opdrachtgever tot opdrachtnemer" als niet succesvol ervaren.

Netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer)

In de drie casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is "netwerkmanagement" in combinatie met "ketenregie" toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In alle drie de casussen is sprake van "netwerkmanagement" in de vorm van "gelijk op samenwerken" tussen alle betrokkenen die in verschillende samenstellingen op verschillende hiërarchische niveaus gezamenlijk werken aan de oplossing van het probleem. Zowel in het bestuurlijke topoverleg (Bestuurlijk Team crisisopvang, ambtswoninggesprekken voortijdig schoolverlaten, bijzondere casusoverleg overlast gevende multiprobleemgezinnen) als de onder die topoverleggen functionerende overleggen tussen middenmanagement en uitvoerders, is in alle drie de casussen op parallelle wijze gewerkt aan oplossingen, primair door het realiseren van ontmoetingen tussen betrokken spelers.

Toepassing van het principe van "ketenregie" vormde in alle drie de casussen onderdeel van het overkoepelende principe van netwerkmanagement in die gevallen waarin sprake was van volgtijdelijke activiteiten

van de verschillende netwerkpartners die gestroomlijnd konden worden. Een versnipperde wijze van werken werd doorbroken door naar het maatschappelijke probleem in zijn geheel te kijken in plaats van naar afzonderlijke deelproblemen gerelateerd aan organisatiespecifieke doelstellingen. Vervolgens zijn afspraken gemaakt tussen organisaties over stroomlijning van de overdrachtsmomenten van de ene naar de andere organisatie, waaronder afspraken over warme overdracht.

In de casus inburgering was weliswaar in naam sprake van toepassing van "ketenregie", maar in de praktijk bleek dat hiervan geenszins sprake was, vanwege de keuze voor openbare aanbesteding en de bilaterale relaties opdrachtgever-opdrachtnemer tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties. Een keuze die door de geïnterviewde sleutelfiguren als weinig effectief is aangemerkt.

Het principe "burger aan het roer" is in geen van de casussen toegepast.

Herontwerp van werkprocessen

In twee casussen, te weten crisisopvang en multiprobleemgezinnen, is het principe van "herontwerp van werkprocessen" toegepast en door de betrokken actoren als succesvol ervaren. In beide casussen zijn werkprocessen in detail herontworpen waarbij het te realiseren maatschappelijk resultaat centraal werd gesteld. Er is een procesmodel opgesteld met gemeenschappelijke werkprocessen voor de verschillende betrokken organisaties.

In de casussen voortijdig schoolverlaten en inburgering is het principe van "herontwerp van werkprocessen" niet aangetroffen.

Het principe "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" als lid van de cluster "herontwerp van werkprocessen" is in sommige casussen wel aangetroffen, vooral als het gaat om het gebruik van gezamenlijke ICT (afgeven inbewaringstelling via telefoon en "videoconferencing" bij crisisopvang, geautomatiseerd informatiesysteem bij voortijdig schoolverlaten), maar verder niet diepgaand onderzocht.

Andere besturingsprincipes

In de casus inburgering heeft toepassing van het principe van marktwerking in combinatie met toepassing van hiërarchische sturing op basis van een relatie opdrachtgever-opdrachtnemer aantoonbaar bijgedragen aan het uitblijven van succes. In de drie succescasussen valt niet goed in te zien hoe hiërarchie en marktwerking een positieve bijdrage hadden kunnen leveren aan het succes. In de casus crisisopvang was een lange periode van machtsstrijd de oorzaak van het lang uitblijven van een oplossing.

7.3.3 Verleiding en doorzettingsmacht in de casusonderzoeken

Veranderstrategieën en succesfactoren
In alle drie de succescasussen is sprake van een combinatie van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën. In alle drie de casussen ligt het zwaartepunt op toepassing van de interactieve leerstrategie, maar speelt inzet van machtsstrategieën een onmisbare rol bij het op gang brengen en op gang houden van leerprocessen. Dit beeld zien we terug als we kijken naar de toepassing van succesfactoren. Weliswaar worden niet alle succesfactoren in alle succescasussen toegepast, maar het overheersende beeld is er toch één van overtuigende toepassing van steeds een breed spectrum van succesfactoren die vanuit de voorlopige praktijktheorie zijn geformuleerd. Ook hier zien we dat succesfactoren gerelateerd aan machtsstrategieën bij de start van de nieuwe aanpak gebruikt worden om leerprocessen op gang te brengen en die gedurende de aanpak worden ingezet om de voortgang erin te houden en om partijen met elkaar om de tafel te houden. Ook zien we dat succesfactoren gerelateerd aan de interactieve leerstrategie in alle drie de casussen dominant zijn. Voor zover al deze succesfactoren door sleutelfiguren in de interviews herkend worden, worden ze allemaal positief gewaardeerd, in het bijzonder de combinatie van machtsgerelateerde en leergerelateerde succesfactoren.

Wat ook uit de drie succescasussen blijkt is dat het mogelijk is om complexe veranderingsprocessen succesvol te laten verlopen wanneer niet eerst begonnen wordt met het aanpakken van eenvoudige problemen. In alle drie de casussen is direct een zeer complex probleem aangepakt. In alle drie de casussen is ook gewerkt met een coalitie van zittende actoren. Het was dus niet nodig om eerst een coalitie te bouwen met nieuwe actoren (Collins 2001). In beide gevallen is daarom sprake van een aanscherping van de praktijktheorie.

In de drie succescasussen wordt het ontbreken van voldoende aandacht voor borging van de geboekte resultaten door te veel te vertrouwen op de lijnorganisatie door vrijwel alle betrokkenen gezien als een faalfactor voor duurzaam succes op de langere termijn.

In de faalcasus inburgering is sprake van een eenzijdige top-down-machtsstrategie die door betrokken sleutelfiguren ook negatief wordt gewaardeerd. In deze casus is nauwelijks sprake van toepassing van succesfactoren.

Theoretische debatten
In de drie succescasussen is met de theoretische debatten omgegaan door te kiezen voor een gecombineerde dilemmabenadering. Er was sprake van een combinatie van macht en psychologie, van sturing van

bovenaf en van onderop werken. Er was gelijktijdig of afwisselend aandacht voor inhoud en proces en voor het laten bloeien van duizend bloemen en focus op het te bereiken resultaat. Het ging om het geleidelijk aan opbouwen van openheid en vertrouwen uitgaande van een positief mensbeeld en om beperkte inzet van externe adviseurs. Er is gebruikgemaakt van kleine aparte veranderorganisaties in combinatie met een groot beroep op de bestaande lijnorganisaties zelf. Leren in niet optimale en soms onveilige situaties bleek mogelijk doordat het leren vrijwel onzichtbaar in de coulissen plaatsvond, terwijl de machtsstrijd op het toneel in meer of mindere mate gewoon doorging.

In de drie succescasussen was sprake van een repertoirebenadering op basis van de al aanwezige ervaringskennis en van al doende leren door te improviseren en te bricoleren. Daarbij is geen helder zicht gekomen op een antwoord op de vraag, waarom in welke situatie op welk moment nu juist voor toepassing van die of die succesfactoren is gekozen.

In de faalcasus inburgering is vanwege de eenzijdige op macht gebaseerde veranderingstrategie geen sprake van een gecombineerde benadering.

7.4 Beantwoording van onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling

7.4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen uit de casusonderzoeken beantwoord ik de onderzoeksvragen – geclusterd naar de twee hoofdthema's van de vraagstelling – als volgt.

1 Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

> *Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering? Hoe zorg je voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering als sturingsmechanisme daarbij?*

Het "4 × R-principe" is in drie casussen (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en overlast gevende multiprobleemgezinnen) met succes toegepast. Perverse effecten van prestatiesturing die gepaard zouden kunnen gaan met een eenzijdig kwantitatieve invulling van resultaatsturing zijn niet opgetreden. Het afleggen van rekenschap vond niet plaats op basis van harde kwantitatieve resultaatafspraken, maar

op basis van sturing op het nakomen van afspraken. Dit leidt tot een nieuwe variant van het "4 × R-principe" waarbij gemeenschappelijk overeengekomen resultaten een richtinggevende en ook inspirerende rol speelden, maar die niet zijn geformuleerd in harde kwantitatieve taakstellende termen. Er werd vooral gebruikgemaakt van algemener geformuleerde kwalitatieve doelstellingen. Dit heeft niet belemmerend gewerkt ten aanzien van het realiseren van resultaten. De casus inburgering laat zien hoe het niet gebruiken van het "4 × R-principe" belemmerend heeft gewerkt voor het boeken van succes. De variant van het "4 × R-principe" waarin gewerkt wordt met Rekenschap afleggen door middel van professionalisme, is in de onderzochte tijdsperiodes van de casussen niet aangetroffen.

Mijn antwoord op deze onderzoeksvraag is dan ook dat toepassing van het "4 × R-principe" in drie casussen heeft bijgedragen aan prestatieverbetering en dat perverse effecten van resultaatsturing konden worden voorkomen door een "zachte" vorm van resultaatsturing in combinatie met "harde" sturing op het nakomen van gemaakte afspraken. In hoeverre professionalisme als variant van het "4 × R-principe" bijdraagt tot prestatieverbetering kan op basis van het casusonderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn er indicaties dat professionalisering een belangrijke rol speelt bij het succesvol breder invoeren (dieper alle betrokken organisaties in) en borgen van gerealiseerde successen. In de casus multiprobleemgezinnen heeft dit besef bijvoorbeeld recentelijk geleid tot het ontwikkelen en starten met een leerlijn voor gezinsmanagers.

Leidt toepassing van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie" en "burger aan het roer") in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

"Netwerkmanagement" in combinatie met "ketenregie" is in drie casussen (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten, multiprobleemgezinnen) met succes toegepast. In de casus inburgering heeft het ontbreken van echte "ketenregie" belemmerend gewerkt bij het boeken van succes. Mijn antwoord op deze onderzoeksvraag is dan ook dat toepassing van "netwerkmanagement" en "ketenregie" in drie casussen daadwerkelijk heeft bijgedragen aan prestatieverbetering.

Leidt het "herontwerpen van werkprocessen" in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

"Herontwerp van werkprocessen" is in twee casussen (crisisopvang en multiprobleemgezinnen) met succes toegepast. "Herontwerp van werkprocessen" is niet toegepast in de casus inburgering, wat belemmerend

heeft gewerkt bij het boeken van succes. "Herontwerp van werkprocessen" is ook niet toegepast in de casus voortijdig schoolverlaten, zonder dat dit belemmerend heeft gewerkt voor het behalen van succes. Wel zijn er indicaties dat toepassing van dit principe een bijdrage kan leveren aan de verduurzaming van de geboekte successen. Het antwoord op deze onderzoeksvraag is dan ook dat "herontwerp van werkprocessen" in twee casussen heeft bijgedragen aan prestatieverbetering.

Leidt meer "samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering" daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Deze onderzoeksvraag kan op basis van het verrichte casusonderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn er naar aanleiding van de casussen indicaties dat toepassing van dit principe, met name als het gaat om gestandaardiseerde informatievoorziening, een bijdrage heeft geleverd aan het succes dan wel dat verdergaande toepassing van dit principe een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verder vergroten en verduurzamen van het succes.

Leidt meer "burger aan het roer" daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Deze onderzoeksvraag kan op basis van het verrichte casusonderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn er vanuit de casussen voortijdig schoolverlaten, multiprobleemgezinnen en inburgering indicaties dat het principe van burger aan het roer een bijdrage zou kunnen leveren aan het realiseren van nog betere resultaten.

II Hoe krijg je de slimme overheid in de praktijk gerealiseerd?

Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen binnen deze veranderstrategie, tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?

Op basis van de bevindingen van alle casussen beantwoord ik deze vraag bevestigend met een aantal kanttekeningen. Ten eerste is de mix van ingezette succesfactoren in de drie succescasussen steeds weer iets anders. In geen enkele casus wordt het totale repertoire ingezet. Wel is steeds sprake van een mix van succesfactoren die de combinatie van verleiding met doorzettingsmacht in zich draagt. In de drie casussen waar successen zijn geboekt is sprake van een brede inzet van het repertoire. In de casus inburgering is sprake van het ontbreken van een

strategie van verleiding met doorzettingsmacht. Deze bevindingen maken het plausibel dat de strategie van verleiding met doorzettingsmacht effectief is geweest in het succesvol implementeren van slimmer werken. Daarbij is gebleken dat de succesvoorwaarden "beginnen met laaghangend fruit/makkelijke samenwerking" en "beginnen met het vormen van een coalitie van nieuwe mensen" geen noodzakelijke succesvoorwaarden zijn. Het is wel degelijk mogelijk om ongetemde problemen op te lossen door direct te beginnen met moeilijke problemen en dat te doen met zittende actoren.

De belangrijkste kanttekening die bij het bevestigende antwoord moet worden gemaakt is dat er nog veel vragen leven ten aanzien van de duurzaamheid van de gerealiseerde successen. Duidelijk is dat de gecreëerde leersituaties, ondanks de daarmee gerealiseerde successen, niet vanzelfsprekend hebben geleid tot een situatie waarin betrokkenen hebben geleerd te leren. De leerervaring is blijkbaar te kortstondig geweest om tot een tweede natuur te worden. Wat daaraan mogelijk heeft bijgedragen is het feit dat ook weinig aandacht is besteed aan het met betrokkenen op intensieve wijze terugkijken op de redenen waarom successen zijn geboekt. Weliswaar bleven – ondanks het vertrek van sommige sleutelpersonen – voldoende sleutelpersonen actief in de betreffende casussen, maar aan een gestructureerd proces gericht op bewustwording van het belang van leren heeft het duidelijk ontbroken. Een bewustere omgang met de leerstrategie, vooral ook gericht op het "leren te leren", is dan ook een noodzakelijke toevoeging aan het totale interventierepertoire, vooral als het gaat om het verduurzamen van bereikte resultaten.

Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?

Op basis van de bevindingen uit de casusonderzoek is mijn conclusie dat de inzet van doorzettingsmacht onmisbaar is bij het realiseren van complexe veranderingsprocessen en ook versnellend werkt met betrekking tot het realiseren van successen. Uit de casus inburgering blijkt dat de eenzijdige inzet van de machtsstrategie niet effectief is. De drie andere casussen laten zien dat de verleidingsstrategie noodzakelijk is om bij ongetemde problemen succes te boeken. Tegelijkertijd laten deze casussen zien dat de gedoseerde inzet van doorzettingsmacht onmisbaar is bij het realiseren van resultaten. In deze drie casussen geven sleutelpersonen toe dat de inzet van doorzettingsmacht nodig was om beweging te krijgen, partijen tot samenwerking en leren te veroordelen en druk op de ketel te houden.

De casusonderzoeken laten zien dat de gedoseerde inzet van doorzettingsmacht naast het hanteren van de verleidingsstrategie nodig is om succes te boeken bij het oplossen van ongetemde problemen. De inzet van doorzettingsmacht heeft in de drie succescasussen geleid tot het katalyseren en op gang houden van leerprocessen. Schakelen naar verleiding was nodig om de verbeterprocessen tot een goed einde te brengen. In deze drie casussen heeft de inzet van doorzettingsmacht in eerste instantie tot versnelling geleid en ook gedurende het proces de druk op de ketel gehouden.

Hoe moet worden omgegaan met de theoretische debatten zoals hiervoor geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?

Op basis van de bevindingen uit de casusonderzoeken is mijn conclusie dat een gecombineerde benadering van macht en psychologie, van doorzettingsmacht en verleiding, van macht en interactief leren de meest geëigende manier is om met de eerdergenoemde theoretische debatten om te gaan. Het repertoire aan veranderingsstrategieën en succesfactoren is helder en succesvol, maar wanneer het beste voor welk accent of welke mix moet worden gekozen, is niet in een beslisboom of contingentieschema te vatten op basis van de casusonderzoeken. De vraag is of dat sowieso mogelijk en wenselijk is. Beschouwing van de casussen leert dat steeds op een improviserende wijze is geopereerd, daarbij puttend uit een breed spectrum van het veranderrepertoire tijdens de hele looptijd van de verandering. Voorzichtig zou kunnen worden geconcludeerd dat het niet zoveel uitmaakt met welke mix je begint, als je werkende weg maar bijstuurt en aanvult waar nodig en uiteindelijk van een breed spectrum gebruikmaakt. Dit vereist wel een voortdurende monitoring van het veranderproces en de mogelijkheid en flexibiliteit om bij te sturen. In de succescasussen gebeurde dit door de hoogfrequente bijeenkomsten op topniveau die in nauwe verbinding stonden met de werkvloer.

Als het gaat om het debat over de maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen, dan laat de casus inburgering zien dat de traditionele van boven af geplande aanpak niet werkt. De andere drie casussen laten zien dat ook bij een grote complexiteit sprake kan zijn van een vorm van "maakbaarheid nieuwe stijl" als de strategie van verleiding met doorzettingsmacht wordt ingezet. Onderdeel van die strategie is het bewust sturen op interactief leren en het bewust omgaan met toeval en complexiteit, waaronder het incasseren en ruimte laten voor spontane emergentie.

Het voorgaande betekent dat het omgaan met deze dilemma's een beroep doet op het intelligent schakelen tussen verschillende strategie-

en in plaats van het statisch en eenzijdig innemen van één positie om de verandering te sturen.

> *Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?*

In het verlengde van het voorgaande is mijn conclusie dat diepgaand casusonderzoek vanuit het perspectief van een "insider reflective practitioner" met veel aandacht voor het narratief toegevoegde waarde heeft ten opzichte van een combinatie van abstracte veranderstrategieën en concrete succesfactoren, vanwege de aanschouwelijke voorbeelden en de holistische invalshoek vanuit de praktijk. Tegelijkertijd heeft deze aanpak ten opzichte van al bestaande expliciete kennis niet veel nadere explicitering van impliciete ervaringskennis opgeleverd. Het is moeilijk gebleken om impliciete ervaringskennis explicieter te maken. Daar staat tegenover dat een repertoirebenadering in de vorm van het simpelweg toepassen van een breed spectrum van (in expliciete kennis vastgelegde) succesfactoren, in combinatie met het daarmee steeds verder opbouwen van impliciete ervaringskennis, succesvol is gebleken bij de aanpak van complexe veranderingsprocessen.

Mijn antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag is dus "niet of nauwelijks". Mijn antwoord op het tweede deel van de onderzoeksvraag is volmondig ja, waarbij mijns inziens geen sprake is van een "second best" keus zoals in de formulering van de onderzoeksvraag wordt gesuggereerd. De kanttekening die ik hierbij wil plaatsen is dat ik mij persoonlijk door dit onderzoek meer bewust ben geworden van het belang van de interactieve leerstrategie. Die expliciete kennis bestond weliswaar al in de wetenschappelijke literatuur, maar voor mij persoonlijk was sprake van een ontwikkeling van intuïtieve kennis (onbewust bekwaam) naar expliciete kennis (bewust bekwaam). Deze ontwikkeling heeft mij er bewust van gemaakt dat expliciete collectieve bewustwording van het belang van de interactieve leerstrategie een belangrijke sleutel is voor het realiseren van duurzaam succes bij complexe veranderingsprocessen.

III De kracht van de combinatie

Hoewel het aantal casussen te beperkt is om stevige conclusies te trekken, wijzen de uitkomsten van de vier casusonderzoeken wel in de richting van het belang van een combinatie van toepassing van bestuurskundige principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht. In de drie succescasussen was immers sprake van die combinatie. In de faalcasus ontbraken zowel de principes van slimmer werken als de veranderstrategie van verleiding

met doorzettingsmacht. Onderzoek naar casussen waarin wel sprake is van toepassing van de principes van slimmer werken, maar niet van de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht en naar casussen waarin alleen sprake is van een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht zonder toepassing van de principes van slimmer werken, is nodig om meer robuuste conclusies te trekken over de kracht van de combinatie.

In dit verband wil ik er graag op wijzen dat de organisatieontwikkeling van de gemeente Amsterdam in de periode 2000-2008 een interessant object van nader onderzoek vormt. In dit onderzoek heb ik mij uiteindelijk beperkt tot vier casussen op het terrein van het sociale domein, die zich vooral in het tweede deel van deze periode afspeelden. In het vooronderzoek voor dit promotieonderzoek is onder andere ook studie verricht naar de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en handhaving, de vorming van servicehuizen voor ICT en personeel en het realiseren van gemeentelijke basisregistraties die in het begin van deze periode zijn gestart. Stuk voor stuk complexe binnengemeentelijke veranderingstrajecten vanwege de uitdaging om 30 diensten van 14 stadsdelen op één lijn te krijgen. Ook ten aanzien van deze verbeterprojecten is gewerkt met verleiding en doorzettingsmacht en zijn er de nodige resultaten geboekt. Tegelijkertijd constateer ik dat deze verbetertrajecten een stuk moeizamer zijn verlopen (en deels nog steeds lopen) dan de drie in dit onderzoek behandelde succescasussen. Op basis van de inzichten uit dit onderzoek en van wat ik weet van de aanpak van die verbetertrajecten, is mijn vermoeden dat dit komt omdat in die verbetertrajecten de machtsstrategie dominanter was ofwel grotendeels afwezig (vanwege het grote belang dat werd gehecht aan de autonomie van de stadsdelen), in combinatie met een verleidingsstrategie die een aantal belangrijke elementen uit de interactieve leerstrategie ontbeerde. Het is een hypothese die duidelijk maakt dat hier nog een interessant onderzoeksgebied braak ligt.

7.4.2 Beantwoording van de vraagstelling

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen beantwoord ik de vraagstelling van dit onderzoek als volgt.

> *Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk uit? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen.*

In de drie succescasussen maakte de gemeente Amsterdam gebruik van principes van slimmer werken als "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen". In het casusonderzoek kon niet worden vastgesteld of dit ook geldt voor de principes "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer". Daarmee is niet gezegd dat deze principes van slimmer werken geen onderdeel uitmaken van een slimme gemeente. Uit het onderzoek naar de casussen in deze studie blijkt dat deze twee principes geen noodzakelijke voorwaarde zijn om succes te boeken. Het belang van de principes "samenwerking in de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" kan in deze studie niet worden aangetoond. Wel zijn er indicaties vanuit de casusonderzoeken dat deze twee principes een bijdrage zouden kunnen leveren aan verder succes en duurzaam succes. Uit het literatuuronderzoek blijkt eveneens dat er redenen zijn om aan te nemen dat deze principes deel uitmaken van een samenhangende inhoudelijke bestuurskundige visie op een beter presterende overheid. Om hierover onderbouwde uitspraken te doen is nader onderzoek nodig.

> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en toch grensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor de oplossing van die problemen? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is.*

Veranderkundig maakte de gemeente Amsterdam in de drie succescasussen gebruik van een combinatie van verleiding met doorzettingsmacht. Mijn antwoord op deze vraag is derhalve dat de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is. Dit met de kanttekening, dat een bewustere en intensievere inzet van de leerstrategie in het kader van de verleidingsstrategie waarschijnlijk belangrijk is voor het realiseren van duurzame en geborgde resultaten. Nader onderzoek is nodig om deze veronderstelling te toetsen.

7.4.3 Beantwoording van de probleemstelling

Op basis van de hiervoor gegeven antwoorden op de onderzoeksvragen en de vraagstelling beantwoord ik de probleemstelling als volgt.

> *Op welke wijze kan de lokale overheid bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen?*

De gemeente Amsterdam is er in drie situaties waarin sprake was van ongetemde problemen in geslaagd substantiële successen te boeken door middel van een combinatie van principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht. Onzeker is nog of deze successen ook duurzaam zullen blijken. Het is dan ook plausibel om te veronderstellen dat een lokale overheid die de principes van slimmer werken toepast in combinatie met een veranderkundige aanpak van verleiding en doorzettingsmacht erin zal slagen een bijdrage te leveren aan het oplossen of op zijn minst beheersbaar maken van ongetemde maatschappelijke problemen. Nader onderzoek is nodig naar de vraag of resultaten die met deze werkwijze kunnen worden bereikt ook duurzaam zijn zonder een diepgaandere inzet van de leerstrategie. Naar mijn mening is een intensievere inzet van interactieve leerstrategieën nodig om duurzame successen te boeken.

7.4.4 Generaliseerbaarheid van de bevindingen

Ten aanzien van de vraag naar de mate van generaliseerbaarheid van de bevindingen uit dit onderzoek merk ik het volgende op. Gekozen is voor meervoudig casusonderzoek. Generaliseren gaat dan om analytische generalisatie, waarbij praktijkinzichten en de ontwikkelde praktijktheorie gebruikt worden als referentiekader voor het casusonderzoek. Als meer casussen de theorie ondersteunen, dan versterkt dat de claim van repliceerbaarheid. Met de opmerking vooraf dat met het gebruik van slechts vier casusonderzoeken de mate van generaliseerbaarheid van de onderzoeksbevindingen beperkt is, trek ik de volgende conclusies.

Uit het casusonderzoek blijkt dat de principes van slimmer werken "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen" bevestigd worden in de drie succescasussen. Tegelijkertijd is in de faalcasus sprake van het ontbreken van de toepassing van deze principes van slimmer werken. Daarmee is sprake van een redelijke robuustheid van de conclusie dat de genoemde principes van slimmer werken effectief zijn. Uit het casusonderzoek blijkt ook dat de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht in drie casussen succesvol is toegepast. De faalcasus wordt gekenmerkt door het grotendeels ontbreken van een veranderstrategie waarin de combinatie van verleiding met doorzettingsmacht een rol speelt. Daarmee voel ik mij vrij zeker over de uitspraak dat de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderstrategie is.

De onderzoeksbevindingen hebben betrekking op onderzoek in één gemeente, te weten de gemeente Amsterdam. Vanzelfsprekend hebben de hoge organisatorische complexiteit van de gemeente Amsterdam en de specifieke Amsterdamse cultuur invloed gehad op het verloop van

de verschillende casussen. Naar de invloed van die specifieke factoren is in deze studie geen onderzoek gedaan. Desondanks kan mijns inziens worden gesteld dat eventuele specifieke Amsterdamse factoren niet een zodanige rol hebben gespeeld dat de bevindingen niet bruikbaar zouden kunnen zijn in andere gemeenten.

7.5 Opbrengsten van dit onderzoek

De verwachte opbrengst van deze studie bestond bij aanvang uit een samenhangend inzicht hoe een slimme lokale overheid er in de praktijk uitziet en hoe je die slimme lokale overheid in de praktijk kunt realiseren. Op basis van de hiervoor gegeven antwoorden op de onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling kan over de opbrengsten van dit onderzoek het volgende worden gezegd.

7.5.1 Wetenschappelijke opbrengsten

In de vier bestudeerde casussen is een diepgaander inzicht verkregen in de wijze waarop in de praktijk ongetemde vraagstukken door de overheid succesvol kunnen worden aangepakt. Een op ervaringskennis gebaseerde praktijkvisie is via theoretische reflectie verder ontwikkeld in een voorlopige praktijktheorie die, na toetsing aan de hand van meervoudig casusonderzoek, is uitgemond in een meer robuuste praktijktheorie. Het uiteindelijke resultaat van deze studie is een handelingsperspectief voor het aanpakken van ongetemde problemen door gemeenten, met de aanbeveling om op basis daarvan vooral zelf aan de slag te gaan en eigen ervaringskennis op te doen en daarop te blijven reflecteren.

Deze studie laat het nut zien van een combinatie van een bestuurskundige met een veranderkundige benadering als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. Het is zeker niet zo dat bestuurskundige theorieën volledig voorbijgaan aan de veranderkundige aspecten of andersom, zoals bleek uit de hoofdstukken 4 en 5. Bestuurskundige theorieën maken regelmatig uitstapjes naar de veranderkunde, veelal in de vorm van het formuleren van voorwaarden voor succesvolle implementatie. Veranderkundige theorieën maken regelmatig gebruik van bestuurskundige inzichten, wanneer bestuurskundige principes of instrumenten worden gepresenteerd als veranderkundige interventies. Toch bleek uit de hoofdstukken 4 en 5 ook dat de meeste bestuurskundige theorieën grotendeels instrumenteel van aard zijn en veranderkundig zwaar leunen op het functionalistische paradigma en machtsstrategieën. Terwijl veranderkundige theorieën vaak inhoudelijk vrij leeg zijn, weinig oog hebben voor machtsprocessen en zwaar leunen

op het sociaal-interpretatieve paradigma en op leerstrategieën. De confrontatie van bestuurskundige en veranderkundige theorieën met de praktijkvisie en de praktijk zoals die blijkt uit de casusonderzoeken laat de meerwaarde zien van een gecombineerde bestuurskundige en veranderkundige benadering.

Daarnaast laat deze studie zien dat een combinatie van machtsstrategieën en leerstrategieën goed mogelijk is. Sterker nog, deze studie laat zien dat een slimme combinatie van beide strategieën de sleutel tot succes is als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. Wanneer sprake is van ongetemde problemen waarbij macht zodanig verspreid is dat niemand de baas kan spelen, leidt een eenzijdige machtsstrategie tot verlammende machtsstrijd en leidt een eenzijdige leerstrategie tot een zich voortslepende dialoog. Inzet van macht is op gezette tijden nodig om nieuwe leerprocessen op gang te brengen en op gang te houden en om richtinggevende knopen door te hakken zonder welke geen resultaat geboekt kan worden. Inzet van leren is nodig om via processen van collectieve betekenisgeving uiteindelijk naar een breed gedragen en duurzame oplossing toe te groeien.

In het verlengde hiervan biedt deze studie ook een antwoord op de vraag die ik eerder stelde waarom veel overheidshervormingen gericht op een beter presterende overheid niet het gewenste resultaat opleveren. Uit overzichtsstudies blijkt mijns inziens dat de overheidshervormingen van de afgelopen decennia zich vaak kenmerken door het toepassen van besturingsprincipes van hiërarchie en markt die ongeschikt zijn voor het oplossen van ongetemde problemen. Daarnaast blijkt dat van het toepassen van leer- en complexiteitsstrategieën nauwelijks sprake is geweest en dat de machtsstrategie dominant was. Deze studie leert ons dat wanneer de principes van slimmer werken vanuit machtsdenken worden toegepast, de kans gering is dat ongetemde problemen worden opgelost.

7.5.2 Maatschappelijke opbrengsten

De maatschappelijke opbrengst van deze studie bestaat uit een bruikbaar concreet handelingsperspectief voor de wijze waarop de lokale overheid ongetemde maatschappelijke problemen kan aanpakken. Daarbij moet worden aangetekend dat dit handelingsperspectief zijn maximale toegevoegde waarde krijgt als het gebruikt wordt in combinatie met een proces van individuele en collectieve reflectie op de effecten van de gepleegde interventies. Dit op basis van het simpele criterium: "Werkt het en boeken we vooruitgang dan doorgaan, werkt het niet dan wat anders proberen." Het gaat met andere woorden om een overheid die moet leren om te leren. Wanneer leren een tweede natuur wordt draagt dit bij tot het oplossende vermogen van de overheid.

7.5.3 Methodologische opbrengsten

In dit onderzoek is een praktijkvisie, op basis van theoretische reflectie aangescherpt tot een voorlopige praktijktheorie die vervolgens is getoetst door middel van casusonderzoek. Dit onderzoek was zelf een proces van betekenisgeving dat heeft geleid tot een onder geïnterviewde sleutelfiguren gedeeld beeld over werkzame principes bij het oplossen van ongetemde problemen. In die zin heeft dit promotieonderzoek kenmerken van reflectief actieonderzoek, omdat alle projecten doorliepen tijdens het onderzoek en het onderzoek zelf ook een interventie vormde. Naar het effect van deze interventie op het verdere verloop van de projecten is echter in deze studie geen onderzoek gedaan. Ik heb de indruk dat de casusonderzoeken van dit promotieonderzoek een leereffect hebben opgeleverd die een bijdrage hebben geleverd aan verduurzaming van resultaten, maar om dit echt vast te stellen is nader onderzoek nodig.

Deze studie laat zien dat het mogelijk is om de methode van casusonderzoek te combineren met methoden als waarderend verkennen, reflectief actieonderzoek en onbevangen waarnemen. Wat deze studie ook laat zien is dat het risico van een te grote "bias" in een onderzoek waarin de onderzoeker onderzoek doet naar projecten waarin hij zelf intensief betrokken is en waarover hij uitgesproken opvattingen heeft bij aanvang van het onderzoek, te ondervangen is door het interviewen van sleutelfiguren door student-onderzoekers.

7.6 Debatten

7.6.1 Inleiding

Nu ik de onderzoeksvragen, de vraagstelling en de probleemstelling heb beantwoord en de opbrengsten van dit onderzoek heb vastgesteld, ga ik in deze paragraaf in op een aantal debatten waarover op basis van de resultaten van dit onderzoek relevante opmerkingen kunnen worden gemaakt en die ik grotendeels in mijn fascinatie in hoofdstuk 1 al even aanstipte. Achtereenvolgens komen aan de orde het democratiedebat, het debat over "goed bestuur", het maakbaarheiddebat en het debat hoe ruimte kan worden gemaakt voor leer- en complexiteitsstrategieën, wanneer sprake is van krachtige domeinbelangen en een sterke psychologische behoefte aan eenvoudige oplossingen.

7.6.2 Het democratiedebat

Deze studie heeft zich beperkt tot de vraag op welke wijze de lokale overheid beter kan presteren ten aanzien van ongetemde maatschappelijke vraagstukken. Het impliciete uitgangspunt was daarbij dat het ging om het beter presteren in een democratische context. Het concept van de slimme overheid is bedoeld als handelingsperspectief voor een beter presterende democratisch gelegitimeerde overheid. De betere resultaten die met een slimme overheid kunnen worden gerealiseerd dienen uiteindelijk democratisch te worden afgezegend om ook normatief acceptabel te zijn. De doorzettingsmacht waarover in het veranderkundige deel van de slimme overheid wordt gesproken, wordt uiteindelijk uitgeoefend door democratisch gelegitimeerde besluitvormingsorganen.

Tegelijkertijd valt op dat het principe van "netwerkmanagement" en de veranderstrategie van verleiding en leren intrinsiek democratische eigenschappen hebben. Het gaat wat betreft die democratische eigenschappen niet zozeer over de formele democratische besluitvormingsprocessen, maar om het belang dat wordt gehecht aan zaken als inclusieve participatie, proceskwaliteit en collectief en interactief leren. Het gaat evenzeer om het koesteren van diversiteit en het gebruikmaken van lokale ervaringskennis. Deze elementen dragen sterk democratische elementen in zich.

In die zin is de slimme lokale overheid waarvoor ik in deze studie pleit ook een meer democratische overheid. Met dien verstande dat de slimme overheid vooral gaat om vormen van maatschappelijke democratie binnen een context van een politiek systeem waarin democratisch gekozen organen uiteindelijk het laatste woord hebben. Maar waar deze democratisch gekozen organen tegelijkertijd ook meer ruimte toelaten en voorwaarden scheppen voor dit soort maatschappelijk democratische processen. Het toelaten en bevorderen van dit soort maatschappelijk democratische processen door de formele democratisch gekozen organen vergt in eerste instantie het afstand doen van formele democratische sturingsmacht in ruil voor resultaten die volgens een in essentie maatschappelijk democratisch proces tot stand komen. Natuurlijk is het voor de formeel gekozen democratische organen moeilijker om een dergelijk tot stand gekomen resultaat nog van een veto te voorzien, maar die mogelijkheid blijft te allen tijde bestaan als ultieme democratische "check and balances". Daarnaast is de kans groot dat de uitkomsten van een evenwichtig vormgegeven proces van maatschappelijke democratie op de steun van de formele democratie kunnen rekenen. Andersom is het ook zo dat formeel democratisch gelegitimeerde besluiten die niet kunnen rekenen op voldoende maat-

schappelijk draagvlak uiteindelijk weinig kans van slagen hebben om ook daadwerkelijk met succes duurzaam te worden ingevoerd.

Ik ben van mening dat de slimme overheid, werkend onder de formele paraplu van een politieke democratie, vanwege haar intrinsiek democratische kenmerken een democratischer systeem is dan een formele politieke democratie die vooral werkt op basis van hiërarchische en marktprincipes en machtsstrategieën. Wat deze studie volgens mij duidelijk maakt is dat een beter presterende "slimme" overheid ook een democratischer overheid is. De maatschappelijke democratie die in de slimme overheid besloten ligt, vormt een verrijking ten opzichte van de parlementaire democratie.

7.6.3 Het debat over "goed bestuur"

Goed bestuur kan in navolging van Hendriks (2006) worden gedefinieerd als een stelsel van effectieve omgangsvormen en spelregels voor goed bestuur en goed toezicht op organisaties in de publieke sector en een systematiek van deugdelijke verantwoording aan en evenwichtige beïnvloeding door belanghebbenden van de wijze waarop organisaties in de publieke sector te werk gaan en publieke waarden, goederen en diensten voortbrengen.

Hendriks (2006) onderscheidt drie "waardenfamilies", omdat in de publieke sector altijd een meervoud aan waarden en daaruit af te leiden normen in het geding is. Het gaat om productiewaarden, proceswaarden en systeemwaarden. Uitgewerkt gaat het om de volgende waarden.

– *Productiewaarden, trefwoord "resultaat":*
  - productiviteit sec (doelgericht, doeltreffend, doelmatig);
  - productiviteit in ruime zin (responsiviteit, vraaggerichtheid; probleemoplossend en creatief).
– *Proceswaarden, trefwoord "rekenschap":*
  - behoorlijkheid van bestuur sec (behoorlijkheid);
  - behoorlijkheid van bestuur in ruime zin (integriteit, "fairness", wederkerigheid en wellevendheid);
  - openbaarheid van bestuur sec (controleerbaarheid);
  - openbaarheid van bestuur in ruime zin (openheid naar omgeving).
– *Systeemwaarden, trefwoord "robuustheid":*
  - robuustheid sec (betrouwbaarheid, systeem van "checks and balances");
  - robuustheid in ruime zin (reflexiviteit, geïnstitutionaliseerd leer- en aanpassingsvermogen).

Het onderscheiden van deze verschillende waardenfamilies heeft als doel helder te maken dat het bij "goed bestuur" altijd gaat om het op

een evenwichtige wijze met elkaar in balans brengen van de verschillende waardenfamilies. Deze benadering heeft vooral als doel om te voorkomen dat de nadruk te eenzijdig komt te liggen op de productiewaarden. De veronderstelling is dat er sprake is van een zekere spanning tussen de verschillende waardenfamilies, met name tussen productiewaarden en proces- en systeemwaarden. Democratische legitimiteit wordt als "waarde" niet als zodanig in deze onderverdeling genoemd, maar is duidelijk aanwezig bij de proceswaarden en de systeemwaarden.

In de visie op de slimme gemeente zie ik de proceswaarden en systeemwaarden als onlosmakelijk onderdeel van een beter presterende overheid. Er is geen sprake van spanning, maar van elkaar wederzijds versterkende waarden. De visie op de slimme gemeente leert ons dat duurzame resultaten alleen te bereiken zijn wanneer naast resultaatkwaliteit ook voldoende aandacht wordt besteed aan proceskwaliteit en systeemkwaliteit.

7.6.4 Het maakbaarheidsdebat

De zoektocht in deze studie naar maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen heeft geresulteerd in een gedachtegoed van de slimme overheid dat, met een combinatie van bestuurskundige principes van slimmer werken en veranderkundige principes van verleiding met doorzettingsmacht, kansrijk lijkt te zijn als alternatief voor het oude hiërarchische maakbaarheidsdenken van de verzorgingsstaat, het overdreven geloof in de zegeningen van marktwerking en het fatalisme van het postmodernisme (Van Gunsteren 1993, 1995, 2005, Stacey 2007). Dit alternatieve paradigma is in lijn met handelingsperspectieven waarin ruimte wordt gemaakt voor praktische lokale kennis, het benutten van variëteit en het zetten van kleine omkeerbare stappen. Complexiteit zie ik dan ook als oplossing voor complexe problemen in plaats van als een probleem dat moet worden opgelost door van bovenaf opgelegde vereenvoudiging van de werkelijkheid. Leren zie ik daarbij als het vehikel dat het mogelijk maakt om productief gebruik te maken van complexiteit.

In het kader van de maakbaarheidsdiscussie is het ook van belang om nog een keer stil te staan bij de daaraan gerelateerde "mensbeelddiscussie". Dan gaat het om de fundamentele vraag of de mens van nature goed of slecht is. Streeft ieder individu en elke organisatie primair op rationele wijze zijn eigen belang na of zijn individuen en organisaties veel minder rationeel en ook in staat tot het ontstijgen van het directe eigenbelang?

Het staat mijns inziens buiten kijf dat een positief mensbeeld een belangrijke stap is naar de oplossing van ongetemde problemen. In het

systeemdenken is het uitgangspunt dat bij slecht presteren sprake is van "goede mensen in een slecht systeem". Tegelijkertijd *zijn* wij zelf de producenten van een slecht systeem. Ontsnappen uit een slecht systeem is mogelijk, maar lukt alleen als we collectief de stap durven te zetten. Met collectieve inspanningen is het mogelijk om de baron van Münchausen naar de kroon te steken. Deze studie laat zien dat het mogelijk is om te ontsnappen uit een disfunctionerend systeem. We zijn allemaal onderdeel van het probleem en juist daarom kunnen we onderdeel van de oplossing worden. Een toenemende bewustwording dat dit inderdaad mogelijk is, is een eerste stap op weg naar veel meer succesvolle ontsnappingspogingen.

Een actuele discussie die hier nauw aan gerelateerd is gaat over de werking van extrinsieke versus intrinsieke prikkels. Worden mensen vooral gemotiveerd door sancties en beloningen of door ruimte om eigen beslissingen te nemen? In de theorievorming overheerst een voorkeur voor het inzetten van extrinsieke prikkels. Mijn conclusie op basis van dit onderzoek is, dat het de moeite waard is om meer te werken met intrinsieke prikkels door te vertrouwen op positieve intenties van mensen en vervolgens de zichzelf waarmakende voorspelling verder zijn werk te laten doen. Een slimme overheid is mijns inziens ook een optimistische overheid. Als we allemaal die positie innemen, dan krijgen we vanzelf gelijk, ook al hebben we het mogelijk niet.

De dagelijkse praktijk laat zien dat dit makkelijker gezegd is dan gedaan. Blijkbaar zijn er krachten in het spel die ertoe leiden dat de mens zichzelf het meest comfortabel voelt bij een negatief mensbeeld. Het afwerpen van de ketenen van dit negatieve mensbeeld vergt een grote krachtsinspanning. Meer en meer ben ik tot de conclusie gekomen dat het organiseren van leerprocessen de sleutel is die deze grote krachtsinspanning mogelijk kan maken. Via collectieve leerprocessen is het mogelijk het slechte systeem waarin goede mensen vaak disfunctioneel gedrag vertonen van ons af te werpen.

7.6.5 Leer- en complexiteitsstrategie in een omgeving gedomineerd door domeinbelangen en behoefte aan eenvoudige oplossingen

Het handelingsperspectief van de slimme overheid is in conceptuele zin niet ingewikkeld. De theoretische lessen zijn in essentie vrij simpel en relatief overzichtelijk. Het zijn ook inzichten die in de wetenschap al tientallen jaren bekend zijn. Dat brengt mij terug bij een van mijn fascinaties die ten grondslag heeft gelegen aan het starten van dit promotieonderzoek: "Waarom praten we er al zo lang over, maar doen we er in de praktijk zo weinig mee?" In deze paragraaf sta ik in dit verband stil bij twee vragen. Waarom is een slimme overheid zo moeilijk in de praktijk te realiseren en wat kunnen we, tegen de achtergrond

van het antwoord op die vraag, anders doen dan tot nu toe om bredere toepassing van het handelingsperspectief van de slimme overheid te bevorderen?

Waarom is een slimme overheid zo moeilijk in de praktijk te realiseren?
Een eerste antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat het zo moeilijk is, omdat de complexiteit van beleidsvoeringsprocessen elke maakbaarheid tot een illusie maakt. "Het is wat het is, de dingen gaan zoals ze gaan en we zullen ermee moeten leven." In de vorige paragraaf heb ik aangegeven waarom ik van mening ben dat dit geen adequaat antwoord is en dat complexiteit geen belemmering hoeft te zijn voor het oplossen van ongetemde problemen.

Een tweede antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat domeinbelangen nu eenmaal zo dominant zijn dat die altijd het realiseren van een slimmere overheid in de weg zullen staan. De kracht van domeinbelangen is groot, gezien het feit dat machtstrijd, waaronder de onderhandelingsstrategie, de dominante verschijningsvorm is van complexe beleidsvoeringsprocessen.

Een derde antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat de diepgaande behoefte aan zekerheid, aan eenvoud, aan het gevoel dat men zelf of "de overheid" of "een sterke leider" aan het stuur staat van het handelen, de afgelopen decennia nog eens extra aangewakkerd door de mediacratisering, een psychologisch klimaat creëert waarin het vrijwel onmogelijk is om met leer- en complexiteitsstrategieën te werken.

Hoe schep je ruimte voor leer- en complexiteitsstrategieën?
Uiteindelijk gaat het dus om de vraag hoe je ruimte maakt voor een interactieve leerstrategie in een daarvoor ongunstig politiek psychologisch klimaat. In een situatie waarin geen sprake is van een veilig leerklimaat.

In deze studie ben ik tot de conclusie gekomen dat een belangrijke verklaring voor het feit dat er in drie casussen sprake kon zijn van leer- en complexiteitsprocessen gelegen is in het feit dat deze processen zich in de kleedkamers van het politiek bestuurlijke toneel afspeelden. Ik heb weliswaar geen onderzoek gedaan naar het verschil tussen wat zich met betrekking tot deze casussen afspeelde op het toneel en achter het toneel, maar op basis van wat ik daarvan als deelnemer in die processen heb ervaren durf ik te stellen dat het publieke debat zich vooral in traditionele termen heeft voltrokken, terwijl tegelijkertijd achter de coulissen in lijn met het handelingsperspectief van de slimme overheid werd gehandeld.

De vraag die deze stelling oproept is of het bewust gebruikmaken van dit onderscheid tussen "frontstage" en "backstage" bij ongetemde maatschappelijke problemen behulpzaam kan zijn om meer dan tot nu

toe de overheid met haar netwerkpartners in staat te stellen in de kleedkamers een interactieve leerstrategie toe te passen die op het toneel blijkbaar lastig zo niet onmogelijk te verkopen is?

Terugkijkend op dit onderzoek kom ik tot de conclusie dat het nog bewuster gebruikmaken van het onderscheid "frontstage"en "backstage" een bijdrage kan leveren aan het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief van de slimme overheid en daarmee aan het meer dan tot nu toe oplossen van ongetemde problemen.

7.6.6 Leiderschap

Deze studie gaat niet expliciet over leiderschap. Toch wil ik over dit onderwerp een paar dingen zeggen. In het publieke debat wordt het gebrek aan leiderschap vaak als oorzaak voor het falen van de overheid gezien. Spiegelbeeldig wordt dan leiderschap gezien als de panacee voor alle kwalen. Maar wat is leiderschap? Daarover zijn boekenkasten vol geschreven die ik hier niet zal proberen samen te vatten (Aardema 2004, Baez en Abolafia 2002, Bryman 1996, Duinkerken en Loe 2009, 't Hart en Ten Hooven 2004, Heifetz 1994, Manz en Sims 1991, Quinn 2005). Leiderschap komt wat mij betreft in essentie neer op het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief zoals beschreven in deze studie. Gewoon stappen voorwaarts zetten en verantwoordelijkheid nemen in een democratisch gelegitimeerde context (Moore 1995, Kahane 2010). Iedereen kan dit doen op alle niveaus. Leiderschap is niet voorbehouden aan de ambtelijke en bestuurlijke toppen van de organisaties. Naarmate men hoger in een organisatie zit zijn de mogelijkheden om leiderschap te tonen groter, maar initiatief en verantwoordelijkheid nemen is gedrag dat elke medewerker kan vertonen.

Op papier is dat simpel, maar de praktijk leert dat dit niet zo makkelijk is. Blijkbaar vergt het een bepaalde mate van lef en de institutionele krachten die leiderschapsgedrag belemmeren zijn krachtig. Dit roept bij mij de vraag op wat de waarde is van het handelingsperspectief van de slimme overheid, als de praktische toepassing ervan afhankelijk is van mensen die initiatief en verantwoordelijkheid nemen. Is de conclusie dan dat een beter presterende overheid afhankelijk is van die schaarse leiderschapskwaliteit en dat er daarom maar beperkt sprake zal zijn van een beter presterende overheid, ondanks het feit dat we goed weten hoe die slimme overheid gerealiseerd kan worden? In dit onderzoek komt naar voren dat het succes afhankelijk was van enkele personen die elkaar min of meer toevallig "vonden" en dat sleutelfiguren op verschillende niveaus met elkaar het verschil maakten. Deze sleutelfiguren speelden op een of andere manier een onmisbare rol bij het tot stand brengen van het succes en toonden een vorm van persoonlijk leiderschap die ze tot dat moment niet of in mindere mate lieten zien.

Ik stel daarom dat in ieder mens een leider schuilt en dat het vooral een kwestie is van het ontketenen van dat persoonlijke leiderschap. Ik zie het dan ook als de taak van bestuurders en topmanagers om dat persoonlijke leiderschap bij het middenmanagement en de medewerkers te ontketenen.

7.7 Aanbevelingen

Aan het einde van deze studie rest nog de vraag welke aanbevelingen de resultaten van deze studie opleveren voor iedereen die wil werken aan een beter presterende lokale overheid. Die aanbevelingen zijn grotendeels al aan de orde gekomen in de voorgaande beschouwingen in dit hoofdstuk. In deze paragraaf vat ik de conclusies van dit onderzoek nog eens samen in de vorm van twee algemene aanbevelingen en een paar tips voor mijn ex-collega's van de gemeente Amsterdam.

Pas het nieuwe handelingsperspectief van de slimme overheid gewoon toe
Steeds scherper heb ik in beeld gekregen wat er mis is bij de overheid als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. Ongetemde problemen die al tientallen jaren voortduren en de overheid heel veel geld en maatschappelijke ellende kosten. Wat de overheid al tientallen jaren fout doet bij het aanpakken van ongetemde problemen is dat ze zich bedient van een niet-effectieve aanpak. Vanuit bestuurskundig perspectief gaat het om een rationele, hiërarchische aanpak gericht op structuurveranderingen. Veranderkundig gaat het om een aanpak gebaseerd op macht van bovenaf, expertmacht, onderhandelen en inzet van motivatie-instrumenten. Het feit dat deze aanpak al tientallen jaren niet leidt tot een oplossing van ongetemde problemen heeft tot op heden niet geleid tot een andere aanpak. De overheid heeft weinig geleerd van het falen van de afgelopen tientallen jaren.

Er is een oplossing die veel meer gebruikmaakt van een netwerkbenadering waarin ruimte wordt geboden voor uitvoerende partijen en burgers om in de lokale praktijk beter samen te werken en waarin gesneden wordt in overmatige bureaucratie in ruil voor afspraken over te behalen resultaten. Een aanpak die veel meer gebruikmaakt van leren, zelforganisatie, de potentiële kracht van variëteit en het ontketenen van de altijd aanwezige positieve energie. Een oplossing in de kern gebaseerd op wat ik uitvoeringsgericht werken noem.

De overheid moet zich focussen op en beperken tot het scheppen van ruimte voor uitvoeringsgericht werken in ruil voor resultaatafspraken met uitvoeringspartijen. Dat levert een forse besparing op met betrekking tot de aantallen benodigde beleidsambtenaren en toetsbureaucraten bij de overheid. Uitvoeringsorganisaties zullen door betere sa-

menwerking en minder bureaucratie met aanzienlijk minder medewerkers toe kunnen. Cruciale maatregel om dit mogelijk te maken is het een einde maken aan de in vele onderdelen van de publieke sector dominerende verkokerde financieringssystemen die nu nog leiden tot perverse effecten, zoals het aanzetten tot verkokerd gedrag en het voortduren van kosten-batenterreur.

Ontkokering van financieringsstromen dus. Geen ontkokering van organisaties, want dat leidt alleen maar tot de verkokering van de toekomst. Een ontkokering die het mogelijk maakt om in verschillende delen van de publieke sector en ook over die sectoren heen tot maatschappelijke businesscases te komen. Maatschappelijke businesscases waarin helder wordt gemaakt welke investeringen tot welke financiële en maatschappelijke baten leiden. Financiële en maatschappelijke baten waarop de overheid de uitvoerende instellingen ook scherp mag afrekenen. Geld uitgeven in een in essentie disfunctionerend systeem komt immers voor een groot deel neer op water naar de zee dragen. Het wijzigen van dat systeem, desnoods zonder extra investeringen, valt altijd nog te prefereren boven het in stand houden van dat systeem. Er worden dan tenminste op systeemniveau randvoorwaarden gecreëerd die het mogelijk maken de ongetemde problemen met meer kans op succes aan te pakken. Als niet tegelijkertijd geïnvesteerd wordt, betekent dit dat de ongetemde maatschappelijke problemen langer zullen blijven voortbestaan en inverdieneffecten langer zullen uitblijven dan noodzakelijk. Met extra investeringen leiden systeemwijzigingen nu eenmaal sneller tot resultaat dan zonder. Extra investeringen die wellicht ook nog deels budgettair neutraal kunnen worden gefinancierd door in ieder geval te stoppen met investeringen in disfunctionele systemen die fungeren als zwarte gaten voor belastinggeld.

De belangrijkste aanbeveling voor beleidsmakers die uit deze studie voortvloeit is om meer werk te maken van het in praktijk brengen van het handelingsperspectief van de slimme overheid, zoveel mogelijk geflankeerd met extra investeringen om die systeemwijziging te versnellen en te faciliteren. Bij voorkeur door te durven kiezen voor het principe dat de kost voor de baat uitgaat, maar anders tenminste door te durven stoppen met geld uitgeven in disfunctionele systemen en die vrijval te bestemmen voor uitgaven in slim functionerende systemen.

Maak meer gebruik van leergemeenschappen

Op meerdere plekken in deze studie is gewezen op het probleem dat de inzichten zoals gepresenteerd in deze studie zich niet lenen voor het een-op-een toepassen in de praktijk. We weten meer dan we kunnen vertellen en opschrijven. In essentie gaat het om ervaringskennis. Kennis die je alleen op kunt doen door te doen. Dan treedt de leercurve pas echt in werking, want “practice makes perfect”.

Dit roept de vraag op hoe je jezelf die impliciete kennis eigen maakt. In de kern natuurlijk door het opdoen van ervaring. Maar kun je daarbij nog op een of andere manier geholpen worden, of moet iedereen voor zich eerst een keer zijn vingers branden aan kokend water alvorens te weten dat je voorzichtig moet zijn met kokend water? "Gewoon doen!" lijkt dus iets te simpel. Maar doen is wel een essentieel onderdeel van ervaring opdoen en daarmee impliciete kennis verzamelen. Ik pleit dan ook voor "slim doen". Slim is in dit geval het toepassen van expliciete kennis in de praktijk in onlineleergemeenschappen onder begeleiding van een ervaren "master practitioner". Hierbij is het cruciaal dat er voldoende ruimte is om je eigen wiel uit te vinden. Met onlineleergemeenschappen doel ik op het creëren van leersituaties in de praktijk van alle dag als aanvulling op de in de leertheorie meer gebruikelijke offlineleergemeenschappen waarin men zich bewust afzondert van de waan van de dag.

De vorm waarin dat het beste kan gebeuren is door het inrichten van leeromgevingen of leerkringen (Van Staveren 2007, Kruiter e.a. 2008, Huizing e.a. 2005, Maes e.a. 1999). Het probleem van de impliciete kennis vormt waarschijnlijk ook een van de verklaringen waarom prijswinnende beste praktijken zo weinig worden overgenomen door andere organisaties. Veelal wordt de "follow-up" in de vorm van het inrichten van leeromgevingen vergeten. De tot nu toe meer gebruikelijke offlineleergemeenschappen blijven nuttig, maar moeten worden aangevuld met onlineleergemeenschappen zoals die zijn beschreven in de drie succescasussen in dit onderzoek. Het zijn deze onlineleergemeenschappen die een oplossing vormen voor het cruciale vraagstuk van de verduurzaming van gerealiseerde verbeteringen. De veilige ruimte voor die onlineleergemeenschappen kan mede worden gerealiseerd door gebruik te maken van het onderscheid tussen opereren "frontstage" en opereren "backstage".

Degenen die de uitdaging aandurven moeten bedenken dat het zetten van verdere stappen op weg naar een echte lerende organisatie niet eens zo moeilijk is. Eigenlijk is het opzetten van leeromgevingen en leerkringen een laagdrempelige activiteit. Het gaat immers om niet veel meer dan het realiseren van ontmoetingen tussen ervaren "meesters" en leergierige "gezellen". Het kan gaan om ontmoetingen tussen praktijkmensen. Maar het kan zeker ook gaan om ontmoetingen tussen praktijk en wetenschap. Gewoon een kwestie van wetenschappers, studenten en ambtenaren samen laten werken aan het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken onder het motto "action is analysis and analysis is action" (Maes e.a. 2005, Gerritsen en Bodisco Massink 2008).

Twee tips voor mijn ex-collega's van de gemeente Amsterdam

Ik heb dit promotieonderzoek deels kunnen verrichten, omdat de gemeente Amsterdam mij daartoe een jaar lang als zijn kennisambassadeur in staat stelde. Daarom eindig ik deze paragraaf met aanbevelingen met twee tips voor mijn ex-collega's van de gemeente Amsterdam.

De eerste tip heeft betrekking op het voorkomen dat de successen die zijn geboekt met betrekking tot de crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen weer deels verloren gaan en op het pakken van kansen om verder succes te boeken. Mijn advies is om de regelmatige in interactie met de werkvloer goed voorbereide topontmoetingen weer in ere te herstellen. De frequentie hoeft, gezien de al bereikte resultaten, niet zo hoog te zijn als in de onderzochte periode, maar een periodieke onderhoudsbeurt lijkt geen overbodige luxe. Daarnaast is het mijns inziens van belang om als gemeente vooral te investeren in professionalisering van de samenwerking op de werkvloer tussen de professionals van de verschillende betrokken organisaties. Professionalisering van de medewerkers is natuurlijk primair een verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties zelf, maar met het faciliteren van onlineleerplatforms kan de gemeente tegen relatief geringe (financiële) inspanning een belangrijke bijdrage leveren aan het collectief leren dat zo belangrijk is voor duurzaam succes in de strijd tegen ongetemde problemen in het sociale domein. Samen met het bieden van een regelmatig bij elkaar komende bestuurlijke tafel noem ik dit ook wel "besturen met de pink". Deze werkwijze leent zich ook prima voor het aanpakken van andere ongetemde problemen in het sociale domein en wellicht ook wel in het economische en het fysieke domein.

De tweede tip heeft betrekking op de verdere aanpak van de interne gemeentelijke organisatieontwikkeling. Ook daar is sprake van ongetemde problemen vanwege de uitdaging om de vele gemeentelijke diensten en stadsdelen op één lijn te krijgen. Flinke stappen zijn recentelijk gezet door de gemeentesecretaris de baas te maken van de gemeentelijke directeuren en door reductie van het aantal stadsdelen in combinatie met afspraken om meer zaken vanuit het principe van één gemeente aan te pakken. Daarmee is een mijns inziens noodzakelijke correctie richting meer doorzettingsmacht gerealiseerd binnen de gemeente, waar eerder de autonomie van gemeentelijke diensten en stadsdelen wel heel groot was. Aan de andere kant leert deze studie ons, dat eenzijdig leunen op doorzettingsmacht geen recept voor succes oplevert. Er zal dus ook ten aanzien van de interne gemeentelijke organisatieontwikkeling geïnvesteerd moeten worden in interactief leren. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag "Hoe krijg je de

slimme overheid in de praktijk gerealiseerd?" (paragraaf 7.4.1.) ging ik al kort in op mijn vermoeden dat de verbeterprojecten op het gebied van de gemeentelijke organisatieontwikkeling, ook in mijn periode als gemeentesecretaris, gekenmerkt werden door een verleidingsstrategie die, in vergelijking met de in dit onderzoek behandelde succescasussen, minder sterk gebruikmaakte van de interactieve leerstrategie. Het verdient dan ook aanbeveling om ook met betrekking tot de interne gemeentelijke verbeterprojecten meer gebruik te maken van periodieke topontmoetingen, gevoed door kennis vanuit de werkvloer in combinatie met professionaliseringstrajecten. In combinatie met de al versterkte pijler van doorzettingsmacht krijgt de gemeente Amsterdam daarmee de beschikking over een krachtige combinatie die haar in staat zal stellen de complexe uitdaging om meer één gemeente te worden met succes aan te pakken. Een strategie waarbij alle ballen gericht worden op de inzet van de versterkte doorzettingsmacht brengt het risico met zich mee van nieuwe verlammende machtsstrijd.

7.8 Epiloog

7.8.1 Inleiding

Tot slot van mijn zoektocht naar een beter presterende overheid wil ik afsluiten met een aantal persoonlijke reflecties over wijsheid en optimisme, liefde en reflecteren in actie.

7.8.2 Van een slimme overheid naar een wijze optimistische overheid

Zoals uit de opbouw van dit promotieonderzoek is te lezen, ben ik mij gedurende dit onderzoek meer en meer bewust geworden van het belang van meer aandacht voor een interactieve leerstrategie als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De stelling dat een ander besturingsparadigma voor de overheid nodig is om die overheid beter te laten presteren vormde de aanleiding van mijn promotieonderzoek. De hypothese waar ik mijn onderzoek mee begon was dat een ander besturingsparadigma het paradigma van de slimme overheid zou kunnen zijn. Deze hypothese baseerde ik op een – vooral tijdens mijn periode als gemeentesecretaris van Amsterdam – door mij ontwikkelde praktijkvisie op de slimme gemeente.

Achteraf en met de theoretische kennis van nu kom ik tot de conclusie dat in die praktijkvisie sprake was van een zekere mate van onbewust bekwaam handelen als het gaat om het toepassen van de interactieve leerstrategie. Tevens is mijn conclusie dat de overstap van onbewust bekwaam naar bewust bekwaam cruciaal is voor het zo belang-

rijke vraagstuk van de borging van verbeterprojecten gericht op het duurzaam oplossen van ongetemde problemen. De innovatieve, slimme oplossingen die de afgelopen jaren op vele plekken zijn gerealiseerd kennen immers vaak één groot probleem. Ze blijven steken in de beginfase of komen niet verder dan een goedbedoeld proefproject. Na verloop van tijd wordt weer overgegaan tot de orde van de dag, of met veel inspanning verkregen successen gaan weer verloren nadat vernieuwingen geïnstitutionaliseerd worden. Waar sprake is van duurzamere successen blijft bredere toepassing buiten het oorspronkelijke proefgebied vaak uit.

Naar mijn mening komt dit, doordat te weinig direct betrokkenen zich realiseren dat het initiële succes veelal te danken is aan – min of meer toevallige – toepassing van leer- en complexiteitsstrategieën. Initiële successen verwateren wanneer pioniers vertrekken en achterblijvers en nieuwkomers vergeten om door te gaan met leren om duurzaam om te gaan met complexiteit. Te makkelijk wordt geconcludeerd dat het oorspronkelijke succes afhankelijk was van (combinaties van) toevallige personen die bereid waren te experimenteren met vernieuwing. Naar mijn ervaring kan een voortdurende inzet op leer- en complexiteitsstrategieën eraan bijdragen dat complexe maatschappelijke problemen ook persoonsonafhankelijk duurzaam worden getemd.

Ik heb het altijd onbevredigend gevonden als de oorzaak van het inzakken van bepaalde verbetertrajecten wordt toegeschreven aan het vertrek van bepaalde sleutelpersonen. In de casussen ben ik zelf een van die vertrokken sleutelpersonen en blijkbaar heb ik onvoldoende gedaan aan de borging van verbeteringen. Uit alle casussen blijkt dat er sprake is van een zekere mate van duurzaam succes, maar tegelijkertijd speelt in alle casussen het risico van inzakken dan wel het niet verder doorzetten van een in eerste instantie zeer succesvolle aanpak.

Het bewust bekwaam worden van alle bij een verbeterproject betrokken deelnemers is volgens mij de sleutel voor duurzaam succes. Dat dit nog niet gemakkelijk is, blijkt uit de drie casusonderzoeken waar tenminste sprake was van een forse hoeveelheid onbewust bekwaam leren waarin stap voor stap succes is gerealiseerd. Achteraf kan worden gesteld dat alle betrokkenen in leersituaties zijn gebracht waarin ze tevens hebben leren omgaan met complexiteit. Uit de leerinterventies met sleutelpersonen na het behalen van de eerste successen bleek dat vrijwel alle betrokkenen inzagen dat de toepassing van leer- en complexiteitsstrategieën een belangrijke bijdrage hadden geleverd aan het succes van de casus, maar zonder dat ze dit expliciet in die termen benoemden. De meeste betrokkenen waren in die zin onbewust bekwaam gebleven wat zich ook vertaalt in een vervolgaanpak waarbij meer sprake is van hiërarchische sturing vanuit de traditionele lijnorganisatie.

Daarmee zijn we aanbeland bij wat Hans Vermaak (2009) de "uitvoeringsparadox" noemt. Als je te lang op een verbijzonderde manier blijft trekken aan een verandering zal dat op den duur leiden tot een steeds meer afhankelijke passieve houding van vele andere betrokken actoren. Op een gegeven moment moet je de verdere verbetering weer overlaten aan de lijnorganisatie om te voorkomen dat het trekken wordt aan een steeds weerspanniger en uiteindelijk dood paard. Echt duurzame verandering lukt alleen als de lijn het op eigen kracht over pakt. Tegelijkertijd wordt die lijn door zoveel domeinbelangen en domeinfixaties bestookt dat het risico op inzakken zonder permanente bijzondere aandacht groot is.

De uitweg uit deze paradox is volgens mij het veel meer investeren in de interactieve leerstrategie. Daarbij is relevant dat deze strategie lang genoeg wordt volgehouden, opdat een brede groep van betrokkenen bewust bekwaam is geworden met betrekking tot de werkzame bestanddelen die tot succes hebben geleid. Lang genoeg volgehouden, totdat een brede groep van betrokken actoren heeft geleerd om te leren en zich bewust is geworden van het belang om te blijven leren. Lang genoeg volgehouden om een grote groep sleutelpersonen bewust te maken van het inzicht dat ook als verbeterprojecten in een volgende fase worden teruggezet in de lijn, permanente aandacht voor leerprocessen noodzakelijk is voor duurzaam succes. Lang genoeg volgehouden, totdat het hanteren van leer- en complexiteitsstrategieën een tweede natuur is geworden, een vanzelfsprekend automatisme bij het oplossen van ongetemde problemen. Slimmer werken is vooral ook een kwestie van lang volhouden.

De vraag die ik mezelf daarbij stel is of een overheid die op deze manier functioneert nog wel een slimme overheid genoemd moet worden? Sommige critici vinden de term "slimme overheid" verkeerd gekozen, omdat dit associaties oproept met begrippen als "sluw", "gladjes" of "opportunistisch". Ik ben dat niet met ze eens. Er is niets mis met slim handelen en ik blijf de principes van slimmer werken gewoon slimme principes vinden. Maar slim handelen heeft mogelijk ook wel iets oppervlakkigs en vluchtigs, terwijl het bij het oplossen van ongetemde problemen gaat over het zoeken naar duurzame oplossingen. Duurzame oplossingen die alleen tot stand komen als er diep en fundamenteel geleerd wordt vanuit een houding waarin complexiteit als oplossing wordt gezien in plaats van als probleem. Ik ben dan ook langzaam maar zeker tot de conclusie gekomen dat de term "wijze overheid" wellicht een betere term is om aan te duiden waar het om gaat, als we zoeken naar een overheid die beter presteert met betrekking tot het oplossen van ongetemde problemen. Die "wijze overheid" is nodig om slimme principes ook duurzaam in te voeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring van professionals op

de werkvloer. Deze kennis kan alleen groeien door middel van het opdoen van leerervaringen. Het gaat om leerervaringen die leiden tot een "wijze overheid" die in staat is de complexe maatschappelijke problemen te temmen waarmee de overheid al tientallen jaren worstelt.

Een belangrijke eigenschap om die wijze overheid ook daadwerkelijk te realiseren wil ik tot slot nog onder de aandacht brengen en dat is optimisme. Dat geloof in optimisme was ook een van de drijfveren achter dit promotieonderzoek over de slimme gemeente. Ik wilde bewijzen dat het mogelijk is om de overheid beter te laten presteren als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Ik ben van mening dat deze studie heeft aangetoond dat optimisme loont en tot een zich zelf waarmakende voorspelling kan leiden. Een slimme en wijze overheid is mijns inziens ook een positief denkende en optimistische overheid. Overigens ben ik, los van het empirische debat, van mening dat optimisme een morele plicht is.

7.8.3 Van verleidende overheid naar liefdevolle overheid

Gedurende dit onderzoek heb ik, tegen de achtergrond van de in het kader van de praktijktheorie gehanteerde begrippen "verleiden" en "doorzettingsmacht" geworsteld met voor meerdere uitleg vatbare begrippen als "macht", "psychologie" en "verleiden". Hier wil ik nog kort stilstaan bij het begrip "verleiden". Evenals het begrip "slimme overheid" kan het begrip "verleiden" negatieve associaties oproepen, terwijl dat nadrukkelijk niet de bedoeling is. Waar het hanteren van het begrip "doorzettingsmacht" direct gerelateerd is aan de verschillende machtsstrategieën, is het begrip "verleiden" wat mij betreft vooral gerelateerd aan interactieve leer- en complexiteitsstrategieën. Verleiden gaat wat mij betreft vooral over het realiseren van inclusieve leerprocessen en het op productieve wijze gebruikmaken van complexiteit. Verleiden gaat vooral om het ontketenen van de intrinsieke motivatie van actoren en het ruimte geven aan positieve energie.

Nog eens nadenkend over de associaties die het begrip "verleiding" oproept en de essentie van wat ik er mee bedoel, is het wellicht nog helderder om te spreken van een "liefdevolle overheid". Het gaat immers bij leer- en complexiteitsstrategieën om het oprecht waarderen en respecteren van het positieve van variëteit, diversiteit en complexiteit. Om liefde voor al het mooie dat netwerken van actoren ons te bieden hebben.

7.8.4 Reflecteren in actie

Op 1 februari 2009 trad ik aan als bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam. Ik werd verantwoordelijk voor

wellicht wel een van de meest ongetemde maatschappelijke problemen op dit moment in Nederland en in de Amsterdamse regio. Vanaf het begin nam ik me voor om alle lessen uit mijn promotieonderzoek in de praktijk te brengen. Persoonlijk heb ik ervaren hoe moeilijk het is om de "reflexieve aandacht" erbij te houden in een drukke baan. Gedurende mijn eerste periode als bestuursvoorzitter was ik bijna elke week wel enige uren bezig met het afronden van dit promotieonderzoek. Die wekelijkse schrijf- en denkactiviteit leidde regelmatig tot de constatering dat ik even vergeten was om wat ik aan het opschrijven was ook zelf in de praktijk goed toe te passen. Die constatering leidde er weer toe dat ik er vervolgens weer meer aandacht aan ging besteden in mijn dagelijkse werkpraktijk. Deze ervaring maakte nog weer eens duidelijk hoe makkelijk het is om zelfs na een intensieve periode van persoonlijke reflectie weer over te gaan tot en verzwolgen te worden door de reflectieloze waan van de dag. Tegelijkertijd hielp de wekelijkse schrijf- en denkactiviteit mij om scherp te blijven om wel te blijven reflecteren in actie. Wellicht is de enige manier om niet in de valkuil van de waan van de dag terug te vallen dat ik begin aan een actieonderzoek naar en een boek over een beter presterende jeugdzorg.[106]

Noten

Hoofdstuk 1

1 De eerste 15 jaar van mijn ambtelijke carrière hield ik mij voornamelijk bezig met aspecten van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. In de tien jaar dat ik op het ministerie van Financiën werkte als beleidsmedewerker Financieel Economische Zaken, hoofd planning en control bij de Belastingdienst en plaatsvervangend directeur Financieel Economische Zaken ging het vooral om financieel overheidsmanagement en planning en control. Als directeur Financieel-Economische Zaken en plaatsvervangend secretaris-generaal op het ministerie van Buitenlandse Zaken verbreedde ik mijn aandachtsgebied naar het totale terrein van de bedrijfsvoering en was ik voor het eerst ambtelijk eindverantwoordelijk voor complexe veranderingsprocessen.

2 Het gaat om de volgende drie publicaties: *De Slimme Gemeente* (Erik Gerritsen en Jeroen de Lange, 2007), *Offensief Besturen, Remedie tegen Onverschilligheid* (Piet van Diepen en Erik Gerritsen, 2007) en *Loslaten en niet Laten Vallen* (Erik Gerritsen en Marjon de Groot, 2007).

3 Vermaak (2010) kiest ervoor om te spreken van "vraagstukken" in plaats van "problemen", omdat de vraag of iets als een probleem wordt gezien subjectief is, het begrip een negatieve insteek heeft en er tevens de suggestie van uitgaat dat er oplossingen zijn, terwijl volgens Vermaak de uitdaging vooral is het "leren omgaan" met taaie vraagstukken. Ik kan die redenering goed volgen, maar blijf persoonlijk een voorkeur houden voor het hanteren van het begrip "probleem". Simpelweg omdat wij aan taaie vraagstukken werken, omdat we ze als een probleem ervaren en er een oplossing voor willen vinden.

4 Lammers e.a. (2001) maken in dit verband in het kader van de organisatiesociologie het onderscheid tussen de organisatiestatica die gaat over het formuleren van organisatiekundige theorieën over het structureren, inrichten en besturen van (bepaalde soorten van) organisaties, c.q. om proeven van ontwerpmethodiek of ontwerpkunde enerzijds en de organisatiedynamica die gericht is op het bevorderen of bewerkstelligen van daadwerkelijke organisatieveranderingen anderzijds. Statica en dynamica zijn volgens Lammers e.a. complementair. Men zou nu kunnen veronderstellen dat elk van de beide deelgebieden zijn bijdrage levert aan een specifieke fase van een organisatiekundig veranderproces. De statica verschaft de noodzakelijke diagnose en formuleert de voorgestelde therapie in de vorm van een herontwerp en de dynamica levert vervolgens de recepten van handelwijzen voor de daadwerkelijke invoering van dat herontwerp. Lammers e.a. merken op dat deze denkwijze nog steeds frequent voorkomt in eenzijdig op de statica georiënteerde literatuur, maar dat deze veronderstelling uit veranderkundig oogpunt volstrekt misleidend is. In de organisatieveranderkundige literatuur wordt juist benadrukt dat zich in alle fasen van een veranderingsproces in de organisatie, dus ook in de fasen van het verkrijgen van een diagnostisch beeld en het opstellen van een adequater herontwerp, zich essentiële veranderkundige vraagstukken voordoen. Het is volgens Lammers e.a. beter statica

en dynamica te zien als weliswaar te onderscheiden, maar niet van elkaar te scheiden deelgebieden van de organisatiekunde die ieder verschillende aspecten belichten van het pogen om een organisatie in het licht van bepaalde doelstellingen en ter oplossing van bepaalde knelpunten te veranderen.

5 Zie vele rapporten die daarvan getuigen zoals bijvoorbeeld WRR (2006) en Hoenderkamp (2008).

6 Ook de ambtelijke werkgroep die tot taak had om bezuinigingsmogelijkheden te inventariseren met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur stelt in haar eindrapport dat er 46 naoorlogse rapporten zijn geschreven over de verbetering van het openbaar bestuur. De werkgroep stelt: "de meest opvallende overeenkomst tussen alle studies en adviezen over de reorganisatie van het openbaar bestuur is echter dat met de conclusies en aanbevelingen zeer weinig is gedaan."

7 WRR-rapport *Lerende overheid*; 2006, blz. 64.

8 Daarbij komt dat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een onontkoombare noodzaak voor de overheid om beter te gaan presteren. Frank Kalfshoven vatte die noodzaak helder samen in een reeks columns in *Vrij Nederland* onder de titel "Pijn in de publieke sector" (*Vrij Nederland*, januari-februari 2008). Individualisering leidt tot een heterogenere samenleving die zich steeds lastiger laat beïnvloeden door overheidsbeleid. Van elke euro die uitgegeven wordt in Den Haag bereikt een steeds kleiner percentage het doel waarvoor het geld wordt uitgegeven. Door de vergrijzing van de samenleving wordt een steeds groter beroep gedaan op collectieve voorzieningen (AOW, zorg). De kosten van de publieke sector stijgen zonder dat er een stijging van de arbeidsproductiviteit tegenover staat. Deze drie trends wijzen in de richting van een snel groeiende publieke sector. Die groeit dan niet zozeer omdat er meer of betere goederen en diensten worden geleverd, of omdat er meer rechtvaardigheid wordt gekocht, maar vooral omdat het steeds duurder wordt om de bestaande dienstverlening op peil te houden. Een vierde trend is dat de economische groei in Nederland afneemt. Om de groei van de publieke sector te financieren zal een steeds groter deel van de economische groei nodig zijn. Vanwege de globalisering en daaruit voortvloeiende toename van de internationale concurrentie wordt belastingheffing steeds schadelijker voor de economische groei en ontstaat er grote druk om de belastingtarieven te verlagen. Bij elkaar genomen zijn de trends een recept voor ellende volgens Kalfshoven. Ze leiden ons naar een toekomst waarin alleen maar nare keuzen bestaan. De publieke sector laten groeien en afzien van private welvaartsgroei, de overheidsfinanciën uit het gareel laten lopen en op de pof gaan leven of het mes zetten in de publieke sector. Volgens Kalfshoven is innovatie, meer doen met minder geld, de enige manier voor de overheid om het tij te keren. Deze conclusie heeft alleen nog maar extra zeggingskracht gekregen sinds de economische crisis van 2009 en de daaruit voortvloeiende grote bezuinigingsnoodzaak van tientallen miljarden euro's. De inventarisatie van de 20 ambtelijke werkgroepen die op 1 april 2010 beschikbaar kwam laat zien welke grote ingrepen in het voorzieningenniveau nodig zijn om de overheidsfinanciën weer structureel in het gareel te krijgen. Daar zit veel pijn in. Pijn die minder kan worden naar de mate waarin we er in slagen een beter presterende overheid te realiseren.

9 Een mooi recent – maar zeker niet uitputtend – overzicht daarvan wordt gegeven in het rapport *Loslaten en uitdagen* (BMC 2008). Ook de database innovatieve projecten van InAxis bevat vele voorbeelden van slimmer werken. En ook recente rapporten van het Nicis (Kruiter, De Jong, Van Niel, Hijzen 2008) en de Kafkabrigade (2008) en het boek van Tops over regimeverandering in Rotterdam (Tops 2007) schetsen een beeld dat er in gemeenteland op vele plekken met succes wordt gewerkt aan het in praktijk brengen van wat ik de slimme gemeente noem. Ook grote uitvoerende diensten als de Sociale Verzekeringsbank, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en –

tot voor kort – de Belastingdienst hebben laten zien dat slimmer werken in de praktijk mogelijk is.

10 Vermaak (2010) stelt terecht dat we vooral moeten voorkomen dat we deze eenvoudigere problemen ook te lijf gaan met complexe oplossingen, omdat dat contraproductief werkt. We moeten niet onnodig compliceren.

Hoofdstuk 2

11 Zoals in hoofdstuk 1 paragraaf 1.3.3. al is opgemerkt heeft de uiteindelijke selectie van de vier casussen ertoe geleid dat de empirische toetsing van de principes van slimmer werken zich noodgedwongen vooral moet beperken tot de principes "4 × R" en "ketenregie/procesherontwerp".

12 In hoofdstuk 6 zal blijken dat de casus inburgering onverwacht een faalcasus blijkt te zijn.

13 Met uitzondering van de casus inburgering waarbij sprake is van een minder diepgaande casestudie en waarbij de uitkomsten zijn geëvalueerd met een beperkt aantal sleutelpersonen. Zie verder de toelichting bij hoofdstuk 6.

14 Voor deze paragraaf is in ruime mate gebruikgemaakt van hoofdstuk 5 (methodologie en onderzoeksaanpak) van Van Staveren (2007).

15 Idem.

16 Gebaseerd op Kickert, Klijn en Koppenjan, Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections en de Bruijn en Ringeling, Normative notes, Perspectives on Networks, in Kickert e.a. *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector,* 1997.

Hoofdstuk 3

17 Deze praktijkvisie is eerder beschreven en toegelicht in *De slimme gemeente* (Gerritsen en De Lange 2007) en op onderdelen nader uitgewerkt in *Offensief besturen: Remedie tegen onverschilligheid en onmacht* (Van Diepen en Gerritsen 2007), *Burger aan het Roer, Amsterdamse ambtenaren en zelfregulering* (Bentayeb en Kalkan 2007), *Vasthouden en niet loslaten; tien lessen voor een ketenaanpak* (Gerritsen en De Groot 2007), *Ketenregie* (Steketee 2008). In dit hoofdstuk is kortheidshalve gekozen voor een bondige samenvatting van het "uiteindelijke" gedachtegoed over de slimme gemeente zoals zich dat had ontwikkeld tot aan de start van dit promotieonderzoek. Voor meer inzicht in de ontstaansgeschiedenis van de praktijkvisie en voor (toelichting op) de concrete praktijkvoorbeelden die de praktijkvisie illustreren zie de hiervoor genoemde literatuur en gemeentelijke beleidsdocumenten zoals *Drieluik* (2000), *Operatie Kwaliteitslag* (2001), *Agenda 2006* (2004) en *Beter Presteren voor Amsterdam* (2006).

18 In de periode waarin ik deze praktijkvisie heb ontwikkeld zijn de vele bronnen van inspiratie niet systematisch bijgehouden, vandaar dat in dit hoofdstuk slechts sporadisch met bronvermelding is gewerkt. Dit hoofdstuk is geschreven vanuit mijn persoonlijke perspectief, maar het spreekt vanzelf dat de ontwikkelde inzichten en geboekte resultaten schatplichtig zijn aan de vele betrokkenen die een belangrijke rol hebben gespeeld in het organisatieontwikkelingsproces van de gemeente Amsterdam.

19 De benaming copernicaanse omwenteling is gemunt door Arre Zuurmond (2003).

20 In hoofdstuk 4 van *De slimme gemeente* (zie noot 1) is dit burgerperspectief voor de vier primaire hoofdprocessen in een aantal aanschouwelijke verhalen uitgewerkt.

21 Voor een nadere toelichting op deze voorbeelden zie *De slimme gemeente* (2007, blz. 76-80).

22 Voor een nadere toelichting op deze voorbeelden zie *De slimme gemeente* (2007, blz. 85-94), *Vasthouden en niet Loslaten* (2007), *Offensief Besturen* (2007) en *Ketenregie* (2008).
23 Voor een nadere toelichting op deze voorbeelden zie *De slimme gemeente* (2007, blz. 98-105).
24 Voor een nadere toelichting op deze voorbeelden zie *De slimme gemeente* (2007, blz. 110-116). Voor meer voorbeelden zie *Burger aan het Roer* (2007).

Hoofdstuk 4

25 Deze vier principes zijn naar hun aard besturings- en organisatieprincipes. Daarmee komen meerdere wetenschappelijke vakgebieden als bestuurskunde, organisatiekunde, (organisatie)sociologie, bedrijfskunde en politicologie in beeld voor een zoektocht naar relevante wetenschappelijke inzichten. Bij de start van het literatuuronderzoek bleek al snel dat de "holistische" praktijktvisie op slimmer werken zich niet houdt aan de indeling in verschillende wetenschapsgebieden. Vanuit het perspectief van wetenschappelijke disciplines kan ook gesproken worden van een eclectische verzameling van besturings- en organisatieprincipes die op een samenhangende manier in een praktijkvisie bij elkaar zijn gebracht. Voor een zo evenwichtig mogelijke theoretische reflectie was het dan ook noodzakelijk om literatuurstudie te doen op een breed terrein van wetenschappelijke disciplines. Dit gegeven leverde al snel het probleem op hoe – gegeven de omvangrijkheid van potentieel relevante wetenschappelijke literatuur – te komen tot een behapbaar maar ook voldoende dekkend overzicht van relevante inzichten. Naar volledigheid is niet gestreefd, omdat dat menselijkerwijs onmogelijk is. De ambitie van dit hoofdstuk reikt dan ook niet verder dan een theoretische reflectie op basis van *een aantal* relevante wetenschappelijke inzichten. Wel is geprobeerd zoveel mogelijk relevante inzichten op het spoor te komen door veel te werken met overzichtsliteratuur en door met mijn gedachtegoed bekende wetenschappers te vragen naar hun lijstje meest favoriete boeken. Tot slot zijn concepten van deze studie aan een aantal wetenschappers en topambtenaren voorgelegd met de vraag of zij nog tips hadden met betrekking tot relevante literatuur.
26 Onder een paradigma wordt verstaan een stelsel van opvattingen, waarden en praktijken die een bepaalde samenhang vertonen en ook binnen een bepaalde groep sociale actoren wordt beleden en gedeeld (Hoogwout, 2010).

Hoofdstuk 5

27 Opnieuw was het probleem ten aanzien van de literatuurstudie hoe, tegen de achtergrond van de holistische praktijkvisie, gegeven de omvangrijkheid van de potentieel relevante wetenschappelijke literatuur (veranderkunde, organisatiepsychologie, sociale psychologie, leertheorieën) te komen tot een behapbaar maar ook voldoende dekkend overzicht van relevante wetenschappelijke inzichten. Naar volledigheid is wederom niet gestreefd. De ambitie van dit hoofdstuk reikt dan ook niet verder dan een theoretische reflectie op basis van een aantal relevante wetenschappelijke inzichten. Wel is geprobeerd zoveel mogelijk relevante inzichten op het spoor te komen door veel te werken met overzichtsliteratuur en door met mijn gedachtegoed bekende wetenschappers te vragen naar hun lijstje met meest favoriete boeken. Tot slot zijn concepten van deze literatuurstudie aan een aantal wetenschappers en topambtenaren voorgelegd met de vraag of zij nog tips hadden met betrekking tot relevante literatuur.

28 Zie voor andere indelingen ook Marx (1989), Van de Zee (1995), Huy (2001) en Caldwell (2005).
29 Het overzicht is primair gebaseerd op het overzicht van Boonstra (1998) en Kotter en Cohen (2007) en verder aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren. Voor een recent nieuw zeer gedetailleerd overzicht zie Boonstra (2010).

Hoofdstuk 6

30 *Crisisopvang in Amsterdam*, bachelorscriptie van R.M. Dewkinandan en T. Erkelens, Amsterdam, 2008; *Crisisopvang in Amsterdam; lerende organisaties binnen de keten crisisopvang*; masterscriptie R.M. Dewkinandan, Amsterdam, 2009; *Crisis in de crisisopvang*; verslag van een leerinterventie in het kader van de mastermodule Strategisch Vernieuwen in Organisatorische netwerken; R. Dewkinandan, R. Sijnja, E. van der Steen, H. Tam en N. Tuhuteru, Amsterdam 2008. Zie ook *Bouwen aan vertrouwen; kwesties van vertrouwen bij de crisisopvangketen in Amsterdam*, masterscriptie M. van de Wiel, Amsterdam 2006.
31 Als personen een gevaar opleveren voor zichzelf of hun omgeving, dan bestaat de mogelijkheid om over te gaan tot gedwongen opname. Het gevaar moet voortkomen uit een psychiatrische stoornis en gedwongen opname moet de enige mogelijkheid zijn om het gevaar te verminderen. Gedwongen opname gebeurt natuurlijk niet zomaar, omdat het een enorme ingreep is in de persoonlijke levenssfeer van een patiënt. In Nederland zijn twee wettelijke regelingen die een gedwongen opname regelen, de Rechterlijke Machtiging (RM) en de inbewaringstelling (IBS). Beide regelingen zijn bedoeld om mensen die een gevaar vormen voor zichzelf en hun omgeving te laten opnemen in een psychiatrisch ziekenhuis (of een instelling voor verslavingszorg). De IBS is van toepassing in acute crisissituaties en wordt opgelegd door de burgemeester. De RM wordt opgelegd door de rechter, als er wel gevaar is, maar geen acute noodsituatie. Een psychiater van de crisisdienst schrijft een geneeskundige verklaring uit op grond waarvan de burgemeester of de rechter besluit tot opname (bron: website GGD, www.gezond.amsterdam.nl).
32 Vooral instellingen voor daklozen en verslaafden zoals Jellinek en Leger des Heils, maar ook de reguliere psychische hulp.
33 Commentaar van psychiater Anne-Marie van Dam: "Dit betrof de heer Marsman, waar we inderdaad bijgevraagd waren, maar niet konden komen, omdat de dienstdoende arts op dat moment met een IBS-beoordeling elders bezig was. En dit betrof een verwarde man, geen psychiatrische patiënt. Verwardheid kan door vele oorzaken komen: lichamelijke aandoeningen als ontregelde diabetes, status na een epileptische insult, intoxicaties/onthoudingen van medicatie/drank/drugs, psychiatrische aandoening. Vele van deze oorzaken/situaties behoren niet bij de psychiater, maar moeten zo spoedig mogelijk naar een EHBO in verband met kans op overlijden.
34 'Familie Paul Marsman wil strafklacht', *Het Parool*, 6 juni 2000.
35 Tijdens de leerinterventie op 12 november 2008 vertelde Van Dam dat Marsman gevaarlijk was en onder invloed van cocaïne. Van Veen (politie) vertelde dat naar aanleiding van de arrestatie van Marsman een rijksrechercheonderzoek heeft plaatsgevonden en dat uit dit onderzoek bleek dat de politie juist had gehandeld.
36 Tijdens de leerinterventie op 12 november 2008 vertelde Van Dam "Ik deed mijn werk goed. De incidenten werden breed uitgemeten in de kranten. Het merendeel van de patiënten kreeg adequate zorg aangeboden. Het was eenzijdige journalistiek. Wij mochten van het raad van bestuur niet reageren op de krantenartikelen."
37 'Familie Paul Marsman wil strafklacht', *Het Parool*, 6 juni 2000.
38 Anne-Marie van Dam merkt hierbij het volgende op: "Gezien het bovenstaande (uitleg over de diagnostiek van een verwarde man), behoeft het geen verder betoog dat

psychiaters pas iemand kunnen onderzoeken als er sprake is van een beveiligde omgeving. Dat is geen protocol (daarin klinkt door "anders hebben ze er geen zin in"), maar medisch noodzakelijk. Psychiaters kunnen niet zomaar mensen platspuiten, immers je zult een (werk)diagnose moeten hebben. Iemand met een cocaïne-intoxicatie/diabetesontregeling platspuiten kan zijn dood betekenen. En met een goed gesprek kom je ook niet ver. En ook nu is het zo dat wij alleen iemand onderzoeken als het voor iedereen veilig is, wat is de SPOR anders? En in dit land ligt het monopolie op geweld bij de politie, pas als iemand door de molen (oftewel goede diagnostiek) is en psychiatrisch patiënt, kan er ingrijpen van de GGZ verwacht worden. Kortom de casus-Marsman is gebruikt, maar zou nu precies hetzelfde verlopen; hij zou overmeesterd worden door de politie, naar politiebureau in afwachting van Vangnet en dan daar ontnuchteren en weer doodgaan."

39 'Familie Paul Marsman wil strafklacht', *Het Parool*, 6 juni 2000.
40 'Liever goede crisisopvang dan postcode-psychiatrie', *Het Parool*, 15 november 2002.
41 Zie brochure van de Politie Amsterdam-Amstelland: *Eerste Hulp voor verwarde personen. Informatie voor politiemensen over de crisisketen en de zorg.*
42 Definitie sedatie volgens Van Dale: sedatie is het toedienen van een kalmeringsmiddel met het doel een patiënt te kalmeren of in een lichte slaap te brengen.
43 Artikel 'Amsterdamse crisisdienst leert van eigen crisis', in tijdschrift *Deviant*, http://www.tijdschriftdeviant.nl/teksten/deviant42/03.pdf
44 Zie rapportage Muijnen, *Rapport betreffende de 'Quick Scan' van de Amsterdamse Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)*, 2001.
45 Bron: interviews Monissen, Bot & Nijssen, bestuurders GGZ.
46 Jaarverslag 2002 van GGD Amsterdam, blz. 12.
47 "Stad in de War", *Elsevier*, 24 augustus 2002.
48 Jaarverslag GGD, 2002, blz. 14.
49 'Na de portacabins', *Het Parool*, 8 augustus 2002.
50 Jaarverslag 2002 van GGD Amsterdam, blz. 14.
51 Jaarverslag 2002 van GGD Amsterdam, blz. 14.
52 *Het Parool*, 8 en 9 augustus 2002, *Trouw*, 9 augustus 2002.
53 'Crisisopvang / Amsterdam wil hulp rijk bij fikse ruzie', *Trouw*, 9 augustus 2002.
54 'Crisisopvang / Amsterdam wil hulp rijk bij fikse ruzie', *Trouw*, 9 augustus 2002.
55 'Crisisopvang / Amsterdam wil hulp rijk bij fikse ruzie', *Trouw*, 9 augustus 2002.
56 ''Zotte toestand' psychiatrische hulppost', *Het Parool*, 6 augustus 2002.
57 'Crisisopvang / Amsterdam wil hulp rijk bij fikse ruzie', *Trouw*, 9 augustus 2002.
58 Jaarverslag 2007, Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam.
59 Bron: *Onderzoek Geestelijke Gezondheidzorg Amsterdam door Projectgroep Onderzoek GGZ Amsterdam en Heijnen Organisatieadviseurs*, mei 2006.
60 Zie brochure van de politie Amsterdam-Amstelland: *Eerste Hulp voor verwarde personen. Informatie voor politiemensen over de crisisketen en de zorg.*
61 Jaarverslag 2007 Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam.
62 Zie rapport van Centre for Government Studies (Universiteit Leiden) en Stichting Nederland Kennisland: *Kafkabrigade voortijdig schoolverlaten*, in opdracht van het ministerie van OCW-projectdirectie VSV, april 2006.
63 Bachelorscriptie Jan Achterbergh en Coen Bergman en verslag van leerinterventie door Jan Achterbergh, Robbert Buurlage, Mohammed Majdoubi en Daniël Wardenier.
64 Gerritsen, De Groot, *Vasthouden en niet loslaten. Tien lessen voor een ketenaanpak*, 2007.
65 Rekenkamerrapport 2001 *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters.*
66 Intern Memo, *Veel gaat goed, maar het kan beter*, 30 juni 2004, blz. 1.

67 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten. Tien lessen voor een ketenaanpak*, 2007.
68 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten. Tien lessen voor een ketenaanpak*, 2007.
69 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten. Tien lessen voor een ketenaanpak,*, 2007.
70 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten. Tien lessen voor een ketenaanpak*, 2007.
71 *Veel gaat goed, maar het kan beter*, achtergrondnotititie eerste ambtswoninggesprek 30 juni 2004
72 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten. Tien lessen voor een ketenaanpak*, 2007.
73 Bron: verslagen ambtswoninggesprekken.
74 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten*, 2007.
75 Verslag Feestelijke Finale Ketenaanpak voortijdig schoolverlaten.
76 Gerritsen en De Groot, *Vasthouden en niet loslaten*, 2007.
77 Bron: Interviews Nel Winkel en Henk Krauwel van bureau leerplicht.
78 Bron: interviews Hans Kruijssen, projectleider Transferium en OSL en Marjon de Groot projectleider voortijdig schoolverlaten.
79 Bron: interview Wiel Janssen, directeur Bureau Jeugdzorg.
80 Bron: interview Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten.
81 Bron: interview Marijke Linthorst, projectleider proeftuinen Nieuw-West.
82 Bron: interview Marjon de Groot., projectleider voortijdig schoolverlaten.
83 Bron: interview Wiel Janssen, bestuurder Bureau Jeugdzorg.
84 Bron: interview Marijke Linthorst, projectleider proeftuinen Nieuw-West.
85 Bron: interviews Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten, en Ria Jochems, directeur ROC ASA.
86 Bron: interview Marjon de Groot, projectleider voortijdig schoolverlaten.
87 Bron: interviews Nel Winkel, manager Bureau Leerplicht en Wiel Janssen, bestuurder Bureau Jeugdzorg.
88 Bron: interview Marjon de Groot, projectleider vroegtijdig schoolverlaten.
89 *De Slimme Overheid: Slim genoeg voor de aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam?* Maj van den Heuvel, 2008; Verslag *Impressie leerinterventie* en Verslag *Bouwen aan vertrouwen pilot MPG*, Donia Saeidi, Lennaert van de Bunt, Jorn Rohde en Mathijs van Dijk, 2008. Zie ook Gerritsen (2008).
90 Zie P. van Diepen en E. Gerritsen, *Offensief besturen; remedie tegen onverschilligheid en onmacht*, Gemeente Amsterdam (september 2007).
91 P. van Diepen en E. Gerritsen, *Offensief Besturen, remedie tegen overschilligheid en onmacht*, Gemeente Amsterdam, 2007.
92 Verslag Impressie leerinterventie, Donia Saeidi, Lennaert van de Bunt, Jorn Rohde en Mathijs van Dijk, 2008.
93 Verslag *Impressie leerinterventie*, Donia Saeidi, Lennaert van de Bunt, Jorn Rohde en Mathijs van Dijk, 2008.
94 Yasmina Aboutaleb, *De inburgeringsketen in Amsterdam nader beschouwd*, bachelorscriptie Universiteit van Amsterdam, 2008.
95 Bron: Adviesraad Diversiteit en Integratie, *Inburgeren in Amsterdam,* 2005.
96 Bron: rapport vliegende panters, *Problematiek uitvoering Wet Inburgering Nieuwkomers,* 23 oktober 2002.
97 Bron: rapport vliegende panters, *Problematiek uitvoering Wet Inburgering Nieuwkomers,* 23 oktober 2002.
98 Bron: rapport vliegende panters, *Problematiek uitvoering Wet Inburgering Nieuwkomers,* 23 oktober 2002.

99 Adviesraad Diversiteit en Integratie, *Inburgeren in Amsterdam*, 2005, blz. 6.
100 Adviesraad Diversiteit en Integratie, *Inburgeren in Amsterdam*, 2005, blz. 6.
101 Bureau Radar, *Niemand aan de kant. Evaluatie Inburgering*, 2008, blz. 9.
102 Adviesraad Diversiteit en Integratie, *Uitvoering inburgering in Amsterdam. Hoge Ambities, Lage opbrengsten*, 2008, blz. 3.
103 Bureau Radar, *Niemand aan de Kant. Evaluatie Inburgering*, 2008, blz. 5.
104 Bureau Radar, *Niemand aan de Kant. Evaluatie Inburgering*, 2008, blz. 4.
105 Wethouder Asscher aan de Commissie Werk, Inkomen en Jeugd, *Evaluatie inburgering Amsterdam*, 22/04/2008.

Hoofdstuk 7

106 Ik ben hier al een klein beetje mee begonnen. Zie mijn blogs/columns op www.binnenlandsbestuur.nl en mijn artikel "De jeugdzorg; van reorganiseren naar uitvoeringsgericht werken" (Gerritsen; 2010).

Summary

Subject of this study, problem formulation and main questions

The subject of this study is the way local governmental authorities deal with wicked problems. Wicked problems can be defined as problems that are substantively complex, controversial with regard to the norms and values to strive for and involving interdependent actors, each with their own special interests and subjective perceptions, in a situation where nobody has the authority to rule.

The problem formulation of this study is as follows:

> *How can local government contribute to solving wicked societal problems?*

The starting point of this study is formed by my practice-based insights on what a better performing, "smart" city might look like. The two main questions I want to answer in this study are:

> *What does a smart local government that wants to contribute to solving wicked problems look like substantively from a public administration point of view?*
>
> *How do you ensure that this smart local government actually gets implemented in a situation where nobody has the authority to rule and cross-border cooperation is necessary for solving these wicked problems?*

More specifically this study focuses on the question whether four principles of smart governance are the solution with regard to tackling wicked problems and whether a strategy of using temptation in combination with power is an effective change management strategy to implement the principles of smart governance.

Research design and methodology

This study begins with formulating an initial response to the main questions. This first response is motivated by my practice-based experience as city manager of Amsterdam. In the next step, I reflect on these practical insights based on scientific theory from the fields of public administration and change management. Based on these theoretical reflections I draw conclusions about the robustness of the practise-based insights, and I formulate a preliminary theory of practise and more specific research questions. I address these research questions by using the multiple qualitative case study method. On the basis of the theoretical reflections and the results of the case studies I draw conclusions with regard to the research questions, the main questions and the problem formulation, give recommendations on how to realize smart governance in practise and discuss some current debates in light of the findings of this study.

Practice based vision on the smart city

The starting point of this study is my vision on the smart city which I developed during my seven year tenure as city manager of Amsterdam. This vision consists of a problem analysis, four principles of smart governance and a change management strategy using a combination of temptation and power.

In the problem analysis I distinguish four main causes for underperformance of local government, with the common thread that special interests dominate and therefore frustrate a focus on solving societal problems. These four main causes are institutional paralysis, dysfunctional working processes, inadequate and fragmented management support (systems) and insufficient self-reliance of citizens.

My practice-based vision of the smart city constitutes a response to these problems. In essence, the solution is about a Copernican revolution wherein realizing public value or results is put before domain interests. The answer consists of four interrelated and mutually reinforcing principles of smart governance. These principles are:

- A steering model focused on giving global direction and autonomy to frontline executive organizations in exchange for accountability based on results to break through institutional paralysis (the "accountable autonomy" or "A x A principle");
- Chain management and business process redesign to fight dysfunctional working processes;
- Cooperation with regard to management support (systems) to improve the quality of operations;

– Citizens at the helm, or empowerment giving citizens more responsibility for achieving desired societal results by making them co-producers of policy and partners in implementation.

The change management vision on the smart city consists of a strategy based on a combination of temptation and power, in turn based on a large number of success factors such as commitment of top management, creating and maintaining sense of urgency, developing an inspiring and guiding vision, constantly connecting with the reality of the work floor, focusing on the always present positive energy in the organization, dealing constructively with resistance to change, celebrating successes, and working with case adoption. Furthermore, it is necessary to have a chain director who makes clear that parties are dependent of each other, who mobilizes parties around a shared definition of the problem and who seeks agreement between parties on the solution.

Results of the reflection on the principles of smart governance from a public administration perspective

Based on public administration literature, I identify four steering paradigms, namely: hierarchical bureaucracy, free market, reinvented government, and public network management. The last two paradigms are a response to the perceived shortcomings of the first two paradigms, especially when it comes to solving wicked problems. This is also the case for two similar organizational paradigms, namely the "multi dimensional organization" and the "transformed government organization".

When speaking about the dysfunction of the bureaucracy, this is primarily a matter of too much regulation and too much compartmentalization - also called bureaucratism. Solutions for excessive regulation are working with professional autonomy within policy frameworks, meaningful performance management, professionalism, good personal contact, frontline steering, and citizen participation. Solutions for compartmentalization are redesigning work processes, removing financial incentives that hinder cooperation between silo's, and frontline steering.

The dysfunction of government in policy networks essentially comes down to a lack of cooperation between the various organizations in the network. The solution for this lack of cooperation is public network management. Solutions such as chain management and citizen participation can be regarded as special forms of public network management. Chain management focuses on the management of sequential activities and citizen participation focuses on the active involvement of citizens as key actors in the policy network. Standardization of ICT

plays an important facilitating role in public network management and chain management as it significantly reduces the transaction costs of cooperation.

The confrontation of the insights from public administration theory with the principles of smart governance leads to stronger theoretical foundation and refinement of the principles of smart governance. Chain management and citizen participation appear as differentiated forms of the principle of public network management. Meaningful performance management, professionalism, good personal contact and frontline steering are a refinement of the "A x A principle". The principle of cooperation with regard to management support (systems) is more sharply positioned as complexity reduction that facilitates tackling complex problems with complex solutions.

Results of the reflection on the strategy of temptation and power from a change management perspective

In the change management literature two paradigms can be distinguished. The functionalist paradigm focused on the efficient and effective planning and execution of change and the interpretative paradigm in which social reality is seen as created by people, who work, live and talk with each other.

From the literature I distil six change management strategies: the power strategy, the expert strategy, the motivation strategy, the negotiation strategy, the learning strategy and de complexity strategy. The first four strategies are basically power-related strategies that fit into the functionalist paradigm. The last two strategies are essentially psychological strategies that fit into the interpretative paradigm. From the perspective of my practice-based vision I distinguish two main themes of *power* and *psychology* on which I continue my theoretical exploration.

Power processes can block complex change processes in situations where power is dispersed. Change is not achieved due to syrupy and crippling power struggles. The action perspective for successful change from a power-related view essentially consists of negotiation strategies including process management based on recognizing all the special interests as legitimate interests and searching for win/win solutions. From a psychological point of view, the role of sense making in social interaction is important. Psychological blockades for change are rooted in clashing frames of reference in combination with the occurrence of defensive mechanisms. The action perspective from a psychological point of view essentially comes down to consciously making use of learning processes. With regard to complexity theory, blockades for change are primarily caused by too much stability and a lack of respect

for diversity. The action perspective from a complexity point of view boils down to destabilizing deep-rooted frames of reference and facilitating new directions of sense making.

The final angle of reflection is that of success factors for effective change management. I distinguish the following clusters of success factors:

- A clear sense of urgency for change;
- An inspiring vision and articulated direction;
- Clarity on goals and approach;
- Commitment of (top) management;
- Creation of broad support through participation and communication;
- Deliberate choice of an appropriate change management approach;
- Consolidation and embedding improvement in the organizational culture.

The theoretical reflections leads to a stronger foundation of the practice-based vision on "temptation combined with power" with regard to *why* certain interventions may or may not contribute to the success of complex change processes aimed at solving wicked problems. The theoretical insights also lead to additions to the practice-based vision, especially when it comes to emphasizing the importance of the learning strategy.

However there remain a number of theoretical debates in change management literature that are of importance with regard to the formulation of more detailed research questions for the case studies. An example is the debate over whether the various change management strategies can be combined or not and, if so, whether this should be based on a contingency-based approach or an approach based on the intelligent combination of and switching between strategies. Can (and should) power-related strategies and learning/complexity strategies be combined when tackling wicked problems? Relevant issues or dilemmas in this context are: the importance of inspirational vision versus the importance of process quality, working top down versus working from the bottom up, whether or not making use of crisis and sense of urgency as a lever, and working from a presupposition of a positive or a negative view on the nature of man. Also important is the question of how learning can be made possible in situations that are dominated by power struggle. Yet another debate concerns the extent to which complex changes are at all feasible.

Confrontation of the practice-based vision on "temptation combined with power" with change management theory leads to the conclusion, that in complex problem situations the most appropriate change management approach is based on intelligently combining of and switching

between different change strategies, making use of the identified success factors based on a repertoire approach.

Research questions

Leading from the theoretical reflection on the practice-based vision, I formulate the following research questions for the case studies.

What does a smart local government look like?
- Does application of the "A × A" principle in practice lead to better performance of local government? How do you make sure that results-based steering does not lead to perverse effects? What role does "professionalism" play as a steering mechanism?
- Does application of "network management" (including "chain management" and "citizen participation") in practice lead to better performance of local government?
- Does application of "business process redesign" in practice lead to better performance of local government?
- Does more "cooperation with regard to management support (systems) in practice lead to better performance of local government?

How do you ensure that this smart local government actually gets implemented?
- Does application of the success factors grouped under the strategy of "temptation in combination with power", together with other success factors found in the literature that fit well in this change management strategy, in practice lead to successful implementation of smart governance?
- What role is played by power in accelerating or slowing down the implementation of smart governance?
- How to deal with the identified theoretical debates? Is it a matter of a contingency-based approach ("either/or") or an approach based on intelligent combining and switching ("and/and")?
- Is it possible to make tacit knowledge more explicit or is working with a repertoire approach in combination with continually acquiring additional experiential knowledge our only option?

The findings from the four case studies

In three cases positive results were realized. In the "crisis care case" enduring quarrels between mental health institutions and the police were turned into an effective partnership. Relatives of the patients became

satisfied with the level of service delivery. Patients were no longer detained in police cells and were transferred from a crisis bed to a regular bed within the agreed upon time schedule. In the "school drop-out case" a lot of red tape was cut and the cooperation between the different organizations was improved. Hardly any children still remain at home (while they should attend school) and the number of school drop-outs has fallen sharply within two years. In the "multi-problem families case" cooperation between actors was substantially improved. Public disturbances were substantially reduced and the living conditions of the families involved were improved, although the approach can still be further professionalized. The actors in these three cases were positive about the results. However, concerns remained about the durability of the achieved results now that the parties involved no longer come together in periodic high-level meetings to monitor progress and make decisions on solving bottlenecks.

One case showed no demonstrable results. In the "integration of immigrants case" the city of Amsterdam during a long period of time tried to improve the "integration of immigrants process chain" without much result. Many research reports were produced without actual progress being made. The new approach led to more bureaucracy. Targets for the number of integration programs were not met by far.

In the crisis care, school drop-out and multi-problem families cases the "A × A" principle was applied and considered a success by the key participants. In all three cases direction was given in terms of overarching global objectives (answers to the *"what"* question). This global direction was given and monitored by regular high-level meetings to discuss progress and to decide on solving bottlenecks. Regarding crisis care, the common goal that was formulated was that patients in crisis were taken care of in specialized patient-friendly care instead of in a police cell. In addressing school drop-out, the overarching goal that was agreed upon was reducing the number of school drop-outs. In tackling multi-problem families, the mission was to reduce public disturbance and to solve, or at least to regain minimal control of the problems in the respective families. In the three cases much space was given by the top-level summits to the executive organizations and frontline professionals to come up with solutions (answers to the *"how"* question). Despite intensive involvement and huge commitment from top-level officials, middle management and frontline professionals primarily came up with and implemented solutions, backed by their respective bosses. Accountability was realized through very strict steering on keeping agreements ("a deal is a deal") horizontally (towards the city of Amsterdam) as well as vertically (between de cooperating actors) instead of on quantitative targets.

In the "integration of immigrants case" the "A × A" principle was not applied and there was no clear and jointly developed and supported vision. Also there was little autonomy for executive organisations and frontline professionals to take responsibility. The city of Amsterdam positioned itself towards the other organizations involved as a principle that imposed a detailed set of requirements on its contractors.

In the crisis care, school drop-out and multi-problem families' cases, "network management" and "chain management" were applied and considered successful by the actors involved. In these cases "network management" was used in a "wrapped around" approach, in which all the organizations involved are simultaneously and at different hierarchical levels working together to solve the problem. The application of the principle of "chain management" was in all cases part of the overarching principle of "network management" with regard to streamlining sequential activities of the various network partners. The, until then, fragmented way of working was ended by focusing on solving the societal problem as a whole, instead of every organization only focusing on its own sub problem related to organization specific goals.

Although in the case of integration of immigrants the city of Amsterdam officially made use of "chain management", in practice this was not the case because of the choice of procurement procedures and bilateral principal agent contract relations. This choice was considered ineffective by the actors involved.

In two cases, crisis care and multi-problem families, the principle of "business process redesign" was applied and considered successful by the actors involved. In both cases working processes were redesigned in detail from the perspective of realizing public value and putting results before domain interests. A process model was developed with shared working processes for the various organizations involved.

The principles of "cooperation with regard to management support (systems)" and "citizens at the helm" were not applied in any of the cases.

In the three successful cases the change management strategy that was used consisted of a combination of power strategies and learning strategies. In these cases the emphasis lay on interactive learning. However the use of power played an essential role with regard to initiating learning processes and keeping them going. The same goes for the application of success factors. Although not all success factors were used in all the cases, the prevailing image is that all success factors identified in the theory of practice are relevant for realizing success change.

In the three successful cases the lack of sufficient attention for making results durable, by trusting too much on the regular line organization, is seen as a possible failure factor for long-term sustainable suc-

cess by many of the key players. In the unsuccessful case of integration of immigrants, a unilateral top-down power strategy was used that was negatively appreciated by the actors involved. In this case hardly any success factors were used.

The three success cases were characterized by using a combination of power and psychology and by a combination of a top-down and a bottom-up approach. Simultaneously or alternately there was attention for content and process and for letting a thousand flowers bloom and focusing on the targeted result. Openness and mutual trust were gradually built based on a positive image of man. Only limited use was made of outside consultants. Learning in non-optimal, unsafe conditions turned out to be possible, because learning took place "back stage" while the power struggle continued "front stage". In the three successful cases a repertoire approach was used, based on experimental learning in contrast with the unsuccessful case that was characterized by a one-sided power related change strategy.

Answers to the research questions

What does a smart local government look like?

Application of the "A × A principle" in three cases contributed to better local government performance and perverse effects of performance management were avoided by a "soft" form steering on results in combination with a "hard" steering on compliance with mutually agreed upon actions ("a deal is a deal"). Application of the principles of "network management" and "chain management" contributed to better performance in three cases as well. With regard to the principle of "business process redesign this was the case in two cases. Whether the principles of "cooperation with regard to management support (systems)" and "citizen at the helm" contribute to better performance of local government performance could not be determined based on the findings of the case studies. In the unsuccessful case none of the principles of smart governance were applied.

How do you ensure that this smart local government actually gets implemented?

Application of the success factors identified under the umbrella of the change management strategy of "temptation in combination with power", in three cases resulted in successful implementation of a number of principles of smart governance. However, questions remain about the durability of performance improvement in the long run. The

created learning situations have not self evidently led to a situation where the actors involved have learned to keep on learning on their own accord. The learning experience might have been too short to become second nature. The use of power in three cases was essential in realizing complex change and also accelerated the realization of results. The use of power in these cases led to the catalyzing of learning processes and keeping them going. Switching to temptation was necessary to bring the cases to a successful completion.

A combined approach of power and psychology, of power and temptation, has proven to be an appropriate way to tackle wicked societal problems. The repertoire of different change strategies and success factors is clear and effective; however, the answer to the question when to choose which specific mix is impossible to grasp in a decision tree of contingency scheme. Looking at the cases makes it clear that the modus operandi each time was one of continuous improvising drawing on a wide range of interventions based on a repertoire approach.

The three success cases show that even in situations of high complexity some degree of successful social engineering is possible when based on the strategy of temptation in combination with power. Part of this strategy is the conscious steering on interactive learning and making use of chance and complexity, including leaving room for spontaneous emergence.

At the same time it turned out to be difficult to make tacit knowledge more explicit. On the other hand, a repertoire approach based on simply making use of a broad spectrum of change strategies and success factors (captured in explicit knowledge) and thereby continually building more experiential knowledge, proved to be successful in dealing with complex change and tackling wicked problems.

Answers to the main questions

In the three success cases the city of Amsterdam improved its performance with regard to a number of wicked societal problems using the principles of smart governance: "A × A", "network management", "chain management" and "business process redesign". The importance of the principles of "cooperation with regard to management support (systems)" and "citizens at the helm" could not be demonstrated in this study.

The change management strategy of "temptations in combination with power" proved to be an effective strategy with regard to tackling wicked societal problems. A more intensive use of learning strategies is probably important for achieving sustainable results in the long run.

Answers to the problem formulation

It is plausible to assume that a local government that uses the principles of smart governance in combination with a change management strategy of "temptation in combination with power" will succeed in making a substantial contribution to solving wicked societal problems. More intensive use of learning strategies is needed for achieving durable success.

Scientific, societal and methodological yields of this study

The scientific yield of this study is that it shows the usefulness of a combination of a public administration approach with a change management approach when it comes to tackling wicked problems. The societal benefit of this study consists of a concrete action perspective on how local government can address wicked problems. The methodological proceeds of this study are the demonstration of the possibilities of a combination of the case study method with reflective action research.

Contribution to current debates

The findings from this study contribute to a number of current debates. Regarding the "democracy debate" it is important to note that "network management" and "temptation in combination with power" possess inherently democratic characteristics. In this sense smart local governance can also be considered as more democratic government. Regarding the "good governance debate" the vision on smart governance teaches us that sustainable results can only be achieved if, in addition to quantitative results, sufficient attention is given to process quality and system quality.

The quest in this study for feasibility of complex change or the possibilities of social engineering, resulted in a vision on smart governance that seems promising as an alternative to the old hierarchical social engineering of the welfare state, the over optimistic belief in the blessings of the free market and the fatalism of post modernism.

I come to the conclusion that an important explanation for the fact that learning processes were possible, notwithstanding strong forces of special interests and a psychological climate in which the need for simplicity dominates, is that these learning processes took place in the dressing rooms of the political and administrative stage. The more conscious use of the distinction of "front stage" (power play) and "back

stage" (learning) can contribute to the implementation of the action perspective of smart governance.

In the public debate, lack of leadership often is seen as the cause of government failure. Leadership in my view essentially comes down to implementation of the action perspective as described in this study: just making steps forward and taking responsibility in a democratically legitimized context. This can be achieved on all levels of hierarchy. In my opinion every person has the potential for personal leadership that only waits to be unleashed. I therefore see it as the responsibility of public sector leaders, political as well as administrative, to unleash this personal leadership in all public sector employees.

Recommendations

My recommendations to anyone who wants to work towards better performing local government basically come down to two things. Apply the action perspective of smart governance and make more use of learning communities of practice.

Personal reflections

The question I ask myself is whether a well performing government that works according to my practical theory of smart governance must still be called a "smart government". The term "wise government" might be a better term to indicate what matters, when we look for a government that performs better with regard to solving wicked problems. An important feature to actually realize this "wise government" is optimism. Optimism in my opinion is therefore a moral duty for anybody who wants to contribute to a better performing government.

The term "temptation" may evoke negative associations which are definitely not intended. "Temptation" in my view is all about realizing interactive learning processes and the productive use of complexity. "Temptation" primarily focuses on unleashing the intrinsic motivation of actors and giving space to positive energy. Reflecting on the possible negative associations with the term "temptation", it may be clearer to speak of a "loving government".

I have personally experienced how difficult it is to keep reflecting when you are in a very time consuming job. During the first years as chairman of the board of the Bureau of Youth care of the Greater Amsterdam Area, I almost weekly spent a number of hours finishing this study. This weekly writing and thinking activity frequently led to the conclusion that I was forgetting to practice what I was writing

down on paper. This experience made clear to me how easy it is, after a period of intensive reflection, to become overwhelmed again by the issues of the day. At the same time, this weekly writing and thinking activity helped or even forced me to stay sharp and keep on reflecting in action.

Literatuurlijst

Aardema, H., *Verbindend Leiderschap, inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, 2004, Den Haag (Elsevier Overheid).

Ackoff, R.L., *Redesigning the future. A systems approach to societal problems*, 1974, New York.

Akkerman, T., Politiek vertrouwen, wat staat er op het spel, in A. Korsten en P. de Goed (red.), *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur*, 2006, Den Haag (Elsevier Overheid).

Alford, J., *Tackling inherently governmental obstacles to building inter-organizational trust*, 2009, Paper presented at XIII annual conference of the International Research Society for Public Management, Copenhagen, 6-8 April, 2009.

Allison, G.T., *Essence of decision; Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1971, Boston (Little Brown).

Ankersmit, F.R., *Aestetic politics. Political philosophy beyond fact and value*, 1996, Stanford (Stanford University Press).

Ansoff, H.I. en E.J. Mc Donnell, *Implanting strategic management*, 1990, New York (Prentice Hall).

Argyris, C., *Overcoming Organizational Defenses*, 1992, Cambrigde (MA: Blackwell Publishers).

Argyris, C. en D. Schön, *Organizational Learning. A Theory of action perspective*, 1978, Reading (MA: Blackwell Publishers).

Argyris, C. en D. Schön, *Organizational Learning II. Theory, method and practice*, 1996, Reading (MA: Addison-Wesley).

Ashby, W.R., *An Introduction to Cybernetics*, 1956, London (Chapmans & Hall).

Baez, B. en M.Y. Abolafia, Bureaucratic Entrepeneurship and Institutional Change, a sensemaking approach, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (4), 2002, blz. 525-552).

Baksteen, B., *Regels als gestolde ervaring, de noodzaak van een nieuw paradigma*, 2011, Degas studie 2010-053.

Bannink, D., De cirkel rond: drie decennia management van performance, in *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, blz. 75-84.

Barber, M., *Instruction to Deliver*, 2007 Norfolk (Biddles Ltd).

Beek, F. van, *Eigen Kracht Conferenties*, 2003 (Wesp Onderzoek/Eigen Kracht).

Beek, F. van, *Op de grens tussen bemoeizucht en zorg; rapportage van het onderzoek naar Eigen Kracht Conferenties in Overijssel en de verhouding van Eigen Kracht tot de Wet op de Jeugdzorg*, 2006, Overijssel (WESP jeugdzorg).

Beek, K.W.H van, M.A. Rouw en T. Schillemans, *Medialogica: oorzaken, gevolgen en remedies*, 2006.

Beer, M., *Diagnosing the system*, 1986, Chichester (Wiley).

Beer, M. en R.A Eisenstat, Developing an organization capable of implementing strategy and learning, in *Human Relations*, 49(4), 1996, blz. 597-619.

Beer, M., R.A Eisenstat en B. Spector, *The critical path to corporate renewal* 1990, Boston (Harvard University Press).

Beinhocker, E., *The origin of wealth: evolution, complexity and the radical remaking of economics,* 2006 (Harvard Business Press).

Behn, R.D., The Core Drivers of Citystat: it's not just about the meetings and the maps, in *International Public Management Journal* 8 (3), 2005.

Behn, R.D., *The Seven Big Errors of PerformanceStat,* 2008, Policybrief Rappaport Institute for Greater Boston.

Bekker, R., *Over heckrunderen. Politici en ambtenaren,* Toespraak ter gelegenheid van zijn afscheid als secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst, 29 juni 2010, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juli 2010).

Bekman. A., Methodologie van de evidentie. Onderzoek en zingeving in processen van organisatieontwikkeling, in Boonstra en De Caluwé (2006), *Interveniëren en Veranderen*, blz. 41-59

Belasco, J.A., *Teaching the elephant to dance. Empowering change in your organization,* 1990, London (Century).

Bennis, W.G., K.D. Benne en R. Chin, *Strategieën voor verandering*, 1979, Deventer (Van Loghum Slaterus).

Bennis, W.G., K.D. Benne en R. Chin, *The planning of change*, 1985, New York (Holt, Rinehart and Winston).

Bentayeb, B. en L. Kalkan, *Burger aan het Roer,* 2007, Nicis, gemeente Amsterdam

Bicker Caarten, A., *Chaos en Stress. Stressoren die op kunnen treden bij spontane organisatieveranderingsprocessen bekeken vanuit de chaostheorie,* 1998, Amsterdam.

Blau, P., *The dynamics of bureaucracy,* 1963, Chicago (The University of Chicago Press).

Blokland, T., *De dynamiek van bewonersparticipatie in stadswijken; lezing ten behoeve van het KennisNetwerk Amsterdam*, 2008, Rotterdam (Erasmus Universiteit Rotterdam).

Blumer, H., *Symbolic Interactionism, perspective & method,* 1969, Englewood Cliffs (Prentice Hall).

BMC, *Loslaten en uitdagen*, 2008.

Boonstra, J., *Integrale organisatieontwikkeling. Theorie en praktijk van fundamentele veranderingsprocessen*, 1992, Utrecht (Lemma).

Boonstra, J., Herontwerp, reengineering en ontwikkeling, in *Gedrag en Organisatie*, 1994, 7 (6), blz. 331-350.

Boonstra, J. en H. Steensma, Succesvol veranderen van organisaties, in J. Boonstra, H.O. Steensma en M.I. Demenint (red.), *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties; Theorie en Praktijk van complexe veranderingsprocessen*, 1998, Maarssen (Elsevier), blz. 275-310.

Boonstra, J., *Lopen over water,* 2000 (inaugurele rede), Amsterdam (Vossiuspers).

Boonstra, J. (red.), *Dynamics of organizational change and learning,* 2004 Chichester (Wiley & Sons).

Boonstra, J. en L. de Caluwé (red.), *Interveniëren en veranderen*, 2006, Deventer (Kluwer).

Boonstra, J., Ondernemen in allianties en netwerken, in *M&O: Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nummer 3/4, 2007, blz.5-35.

Boonstra, J., *Leiders in cultuurverandering,* 2010, Assen (Van Gorcum).

Borrins, S. (red.), *Innovations in Government; research, recognition and replication,* 2008, Washington (Brookings Institution Press).

Boutelier, J.C.J., *Nodale orde: veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving,* 2007, inaugurale rede, Amsterdam (Vrije Universiteit Amsterdam)

Boutelier, H., De profeet van een steeds merkwaardiger land, essay naar aanleiding van de Staat van Verschil van Paul Frissen, in *TSS*, juli/augustus 2007, blz. 14-19.

Bovens, M. en P. 't Hart, *Understanding Policy Fiasco's,* 1996, New Brunswick, London (Transaction Publishers).

Bovens, M. en A. Wille, *Deciphering the Dutch Drop: Ten explanations for Decreasing Political Trust in the Netherlands,* (2008) Paper.
Braybrooke, J. Th. A. en C.E. Lindblom, *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*, 1963, New York.
Bruijn, J.A. de, *Van sturing naar proces,* in R.J. in 't Veld (red.), *Sturingswaan en ontnuchtering,* 1999, Utrecht (Lemma), blz. 52-68.
Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, 1999, tweede geheel herziene druk, Utrecht (Lemma).
Bruijn, J.A, W.J.M Kickert en J.F.M. Koppenjan, *Management van complexe beleidsnetwerken,* 1992, paper geschreven ten behoeve van de workshop "Netwerkconstituering en netwerkmanagement" politicologen etmaal, 4 en 5 juni 1992 te Soesterberg.
Bruijn, J.A. de, *Managing performance in the public sector,* 2002, London en New York (Routledge).
Bruijn, J.A., E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*, 2004, Den Haag (Academic Service).
Bruijn, H. de, *Managers en professionals; over management als probleem en oplossing,* 2008, Den Haag (Sdu uitgevers).
Bruijn, H. de, *Managing professionals,* 2010, London (Routledge).
Bryman, A., Leadership in organizations, in SR, Clegg, C. Hardy en W.R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, 1996, Thousand Oaks (Sage).
Burell, G. en G. Morgan, *Sociological paradigms and organizational analysis. Elements of the sociology of corporate life,* 1979, London (Heinemann Educational Books).
Burger, Y.D., *Tussen realiteit en retoriek. Decentralisatie en autonomisering in de praktijk*, 1992, Delft (Eburon).

Caem, B. van, *Verborgen Kracht, burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, 2008, Amsterdam (Vrije Universiteit Amsterdam).
Caluwé, L. de en H. Vermaak, *Leren veranderen, een handboek voor de veranderkundige*, 2006, Deventer (Kluwer).
Castells, M., *The rise of the network society*, 1996, Cambridge (MA).
Checkland, P., *Systems thinking, systems practice,* 1981, Chichester (Wiley).
Checkland, P., Soft systems methodology: a thirty year retrospective, in *Systems Research and Behavioral Science*, 17, 2002, blz. S11-S58.
Churchman, C.W., Wicked problems, 1967 (guest editorial) in *Management Science*, 14, no. 4, 1967, blz. 141-142.
Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen, A garbage can model of organizational choice, in *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, p. 1-25.
Collins, J., *Good to great,* 2001, New York (HarperCollins Publishers Inc).
Cooperrider, D. en S. Srivastva, Appreciative inquiry in Organizational life, in: W.P.R. Woodman, *Research in organization change and development*, 2003, Greenwhich, (CT: JAI Press).
Cooperrider, D., D. Whitney en J.M. Stravros, *Appreciative Inquiry Handbook,* 2003, Bedford Heights (OH:Lakeshore Communications, Inc/ San Francisco: Berret-Koehler Publishers, Inc.
Covey, S.M.R., *The speed of trust,* 2006, New York (Free Press).
Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon,* 1964, London (Tavistock).
Cummings, T.G. en C.G. Worley, *Organization development and change,* 1993, Minneapolis (West Publishing).

Dalton, R., *Democratic Challenges. Democratic Choices. The erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, 2004, Oxford (Oxford University Press).
Delden, P. van, *Professionals: Kwaliteit van het beroep,* 1995, Amsterdam (Contact).

Delden, P. van, *Samenwerking in de publieke dienstverlening; ontwikkelingsverloop en resultaten,* 2009, Delft (Eburon).

Denhardt, R.B. en J.V. Denhardt, The New Public Service: Serving rather than Steering, in *Public Administration Review,* November/December 2000, Vol. 60, no. 6, blz. 549-559.

Dick, B., *What is action research?,* 1999, online beschikbaar op www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/whatisar.html

Diepen, P. van, *Er op af! Het straatcontract; naar partnerschap tussen burgers en overheid in het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes,* 2006, Amsterdam.

Diepen, P. van en E. Gerritsen, *Offensief Besturen: remedie tegen onverschilligheid en onmacht,* 2007, gemeente Amsterdam.

Diesing, P., *Reason in society. Five types of decisions and their social conditions,* 1962 (Urbana).

Dijk, J.A., *The Network Society; Social aspects of new media,* 2006, London (Thousend Oaks).

Dijk, J.A. en Winters-van Beek, The perspective of network government: the struggle between hierarchies, markets and networks as modes of governance in contempory government, in A. Meijer e.a. (red.), *ICT, Citizins & Governance: After the Hype,* 2008, IOS Press Series Innovation and the Public Sector.

Dongen, H.J., W.A.M. de Laat en A.J.J.A. Maas, *Een kwestie van verschil. Conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie,* 1996, Delft (Eburon).

Duinkerken, H., E. Loe, *Klantocratie; leiderschap als drijvende kracht achter geïndividualiseerde publieke dienstverlening,* 2009.

Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de Publieke sector,* 2000, Utrecht (LEMMA BV).

Dworking, R, *Taking Rights seriously,* 1977, Cambrigde (Harvard University Press).

Eiser, J.R., *Social psychology; attitudes, cognition and social behaviour,* 1986, Cambrigde (Cambridge University Press).

Elchardus, M., *De Dramademocratie,* (2002), Tielt (Lannoo).

Elias, N., *Het civilisatieproces, sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen,* 1982/1939, Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum).

Emmering, M. en A. Wierdsma, Een cybernetische ingang naar organisationeel leren, in *Tijdschrift voor Management en Organisatie* 58, 2004, 2, blz. 29-48.

Engelbregt, J.J.J., *Logistiek in Management in dienstverlening,* 1999, Utrecht (Lemma).

Erlandson, D.A., E.L. Harris, B.L. Skipper en S.D. Allen, *Doing Naturalistic Inquiry, a guide to methods,* 1993, Newbury Park/London (Sage Publications).

Fisher, R. en W. Ury, *Getting to yes; negotiating agreement without giving in,* 1981, Harmondsworth (Penguin).

Forsyth, A., Administrative discretion and urban and regional planner values, in *Journal of planning literature,* volume 14, nummer 1, August 1999.

Freidson, E., *Professionalism, the Third Logic: On the practice of Knowlegde,* 2001, Chicago.

French, W.L. en C.H. Bell, *Organizational Development, behavioural science interventions for organization improvement,* 1984, Englewood Cliff (Prentice Hall).

Frissen, P.H.A., *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie; een postmodern verhaal,* 1996, Schoonhoven (Academic Service).

Frissen, P.H.A., *De lege staat,* 1999, Amsterdam (Nieuwezijds).

Frissen, P.H.A., *De staat; een drieluik,* 2002, Amsterdam (De Balie).

Frissen, P.H.A., *De staat van verschil; een kritiek op de ongelijkheid,* 2007, Amsterdam (Van Gennep).

Fruytier, B. en J. Paauwe, Competentie ontwikkeling in kennisintensieve organisaties, in *M&O* nr 6, 1996.

Fung, A., *Empowered Participation; Reinventing urban democracy,* 2004, New Jersey (Princeton University Press).

Galbraith, J.R., *Designing Complex Organizations,* 1973, Reading MA (Addison Wesley).
Galbraith, J.R., *Organization Design,* 1977, Reading MA (Addison Wesley).
Gergen, K., An *invitation to social Construction*, 1999, London (Sage Publications).
Gerrichhauzen, J.A., Kamperman en F. Kluytmans (red.), *Interventies bij organisatieverandering,* 1994, Deventer (Kluwer Bedrijfswetenschappen).
Gerritsen, E. en M. de Groot, *Vasthouden en niet loslaten: tien lessen voor een ketenaanpak*, 2007 Zaandam (Nuance BV).
Gerritsen, E. en J. de Lange, *De Slimme Gemeente*, 2007, Den Haag (Reed Business)
Gerritsen, E. en S.J. Blokhuis, De Rijksoverheid in balans; over zin en onzin van financieel beheer, verslaggeving en prestatiemeting, in *Beleidsanalyse* 95-2/95-3.
Gerritsen, E., De aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam. Het oplossen van ongetemde problemen in een situatie waarin niemand de baas is, in *Nieuwe Maakbaarheid: doelgericht veranderen in bedrijf en samenleving in de 21ste eeuw,* onder redactie van B. Dankbaar, B. Kessener en J.Boonstra, 2008, Deventer (Kluwer) blz. 183-196.
Gerritsen, E. Cultuurmanagement zonder grand design, in R. van Es (red.), *Veranderen van organisatiecultuur, veelvoudigheid in denken en doen*, 2008, Amstelveen (Lenthe publishers), blz. 177-195.
Gerritsen, E. en A. Bodisco Massink, *Gedeelde kennis is dubbele kracht: samenwerking tussen praktijk en wetenschap in Amsterdam*, 2008 (Huig Haverlag).
Gerritsen, E., De jeugdzorg, van reorganiseren naar uitvoeringsgericht werken, in R. Fraanje en J. van de Knaap (red.), *Voorbij de crisis: een nieuwe tijd vereist een andere overheid*, 2010, Amsterdam (Van Gennep).
Gerritsen, E., De slimme en wijze overheid als alternatief voor bureaucratisme, in *"Het mes erin", Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2010, blz. 116-125.
Glazer, B. en A. Strauss, *The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research,* 1967, San Francisco.
Goffman, E., *The presentation of self in everyday life,* 1956/1990, London (Penguin).
Gleick, J., *Chaos making a new science,* 1987, New York (Viking).
Goldsmith, S., *The twenty first century city. Resurrecting Urban America,* 1999, Maryland (Rowman & Littlefield Publishers inc).
Goldsmith, S. en W.D. Eggers, *Governing by Network, new shape of the public sector,* 2004, Washington D.C (Brookings Institution Press).
Goodsell, C., *The case for Bureaucracy; a public administration polemic,* 1985, Chatham (Chatham House).
Goshal, S., Bad Management Theories are Destroying Good Management Practices, in Academy of Management Learning and Education, 2005, Vol. 4, issue 1, blz. 75-91.
Gouldner, A.W. *Patterns of Industrial Bureaucracy* 1954, New York (The Free Press).
Grin, J., H. van de Graaf en R. Hoppe, *Interactive Technology Assessment. Een eerste gids voor wie het wagen wil,* 1997, Den Haag (Rathenau Instituut).
Grin, J., Reflexive modernization as a governance issue – or: designing and shaping Restructuration, in J.P. Vos, D. Bauknecht en R. Kemp (eds.), *Reflexive Governance for Sustainable Development*, 2006, Cheltenham (Edward Elgar).
Grin, J., Elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel. Van consensus en compromis naar creatieve congruentie, in J. Grin, M.A. Hajer en W.B. Versteeg (red.), *Meervoudige democratie: ervaringen met vernieuwend bestuur*, 2006, Amsterdam (Aksant).
Grin, J. en A. Van Staveren, *Werken aan systeeminnovaties*, 2007, Assen (Van Gorcum).
Gijping, J., T. Berkelaar, D. van Breemen, B. Dommisse en R. Steenkamp (red.), *Geboeid door ketens. Samen werken aan keteninformatisering,* 2007, Den Haag (Pasmans Offsetdrukkerij bv).
Guba, E.G. en Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation,* 1989, London (Sage Publications).
Gunsteren, H.R., *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs,* 1976, London (John Wiley).

Gunsteren, H.R. van en E. van Ruyven, De ongekende samenleving een verkenning, 1993, in *Beleid en Maatschappij*, blz. 114-125.
Gunsteren, H.R. van en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, 1995, Den Haag (Sdu uitgevers).
Gunsteren, H.R., Maakbare mens is domme gedachte, 2005, in *Trouw*, 3 februari 2005.

Hammer, M., *De Agenda*, 2002, Amsterdam (Uitgeverij Business Contact).
Hammer, M., The super efficient company, 2001, in *Harvard Business Review*, September 2001.
Handler, J.F., Discretion in social welfare; the uneasy position in the rule of law, in *Yale Law Journal*, nummer 92, 1982-1983.
Hanson, E.M., *Educational administration and organizational behaviour*, 1996, Boston (Allyn and Bacon).
Hardjono, T.W. en R.J.M. Bakker, *Management van processen, Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*, 2001, Deventer (Kluwer).
Hart, P.'t, *Groupthink in government*, 1990, Leiden.
Hart, P.'t en M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, 2004, Amsterdam (De Balie).
Hartman, C. en P. Tops, *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, 2005 Rotterdam (Veenman).
Hartman, C. en P. Tops, *Het inrichten van doen; een frontlijnrapportage uit Amsterdam Noord*, 2007, Nicis.
Hazeu, C.A, N.G.J. Boonstra e.a., *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*, 2004, www.wrr.nl.
Heifetz, R.A., *Leadership without Easy Answers*, 1994, Cambridge (Harvard University Press).
Heller, F., *Verandering in organisaties; stimulerende en remmende factoren*, in Drenth e.a., *Nieuw Handboek Arbeids-en Organisatie-psychologie*, 1994, Deventer (Van Loghem).
Henderson, L.J., *The Baltimore Citistat Program: Performance and Accountability*, 2003, Managing for Results series, IBM Endowment for the Business of Government.
Hendriks, F., T. Brandsen, E.D. v.d. Munckhof, G. van den Brink, S. Soeparman, M. Oude-Vrielink en P.M. Kruyen, Scanning Good Governance, een handreiking, in *Goed Bestuur*, 2, 2006, blz. 23-29.
Hertzberg, K., *Work and the nature of man*, 1966, Cleveland (World Publishing).
Heuvel, H. van den, *Noodzaak, vertrouwen en tijd: een bestuurlijk perspectief op shared services*, 2008, InAxis, Den Haag.
Hiemstra, J., *Presterende Gemeenten*, 2003, Alphen aan den Rijn (Kluwer).
Hiemstra, J. en G. Overveem, *Beter presteren voor Amsterdam*, 2005, gemeente Amsterdam.
Hilhorst, P. en D. van Wieringen, Minder regels, meer vrijheid, in *Vrij Nederland*, 3 mei 2003.
Hill, M.J. en P.L. Hupe, *Implementing Public Policy*, 2002 (Sage).
Hisschemöller, M., *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*, 1993, Haarlem (VU Boekhandel/Uitgeverij).
Hirschman, A.O., *Journeys toward progress, studies of economic policy-making in Latin America*, 1973, New York (W.W. Norton& Company inc).
Hirschman, A.O., *Essays in Trespassing, Economics to Politics and beyond*, 1981 Cambridge (University Press).
Hoenderkamp, J., *De sociale pijler, ambities en praktijken van het grote stedenbeleid*, 2008, Den Haag (Sociaal Cultureel Planbureau).
Homan, T., *Organisatiedynamica, Theorie en praktijk van organisatieverandering*, 2006, Den Haag (Sdu- uitgevers).
Homan, T., De kunst van het nietsdoen is heel hard werken, in *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 2009, blz. 24-30.

Homans, G.C., Social behavior as exchange, in *American Journal of Sociology*, 62, 1958, blz. 597-606.
Hood, C. en J. Peters, The Middle Aging of New Public Management: into the age of Paradox?, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, blz. 267-282.
Hood, C., Public Service Management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?, in *Public Money and Management*, 27 (2), blz. 95-102.
Hoogwout, M., *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*, 2010 (Uitgeverij Reunion).
Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd; over beleid ontwerpen en probleemvorming*, 1989, Muiderberg.
Hovestadt, D.M.E., *Concern over het Rijk of het Concern Rijk*, 2007, Den Haag (Sdu uitgevers)
Huberts, L. en M. de Vries, *Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden*, in P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), Publieke besluitvorming, Den Haag, 1995 (VUGA), blz. 57-84.
Hufen, J.A.M en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 1990, Den Haag (Vuga).
Huizing, A., R. Maes en J.P. Thomas Thijssen, *Educating Professionals: Leveraging Diversity in Globalizing Education*, 2005, Prima Vera Working Paper 2005-13.
Hurenkamp, M., E. Tonkens, J.W. Duyvendak, *Wat Burgers Bezielt; een onderzoek naar burgerinitiatieven*, 2006, Rotterdam (Veenman Drukkers).
Huy, Q.N., Time, temporal capability and planned change, in *Academy of Management Review*, 26, 2001, blz. 601-623.

Isaacs, W., *Dialogue and the art of thinking together*, 1999, New York (Doubleday).

Janis, I.L., *Groupthink*, 1982, Boston (Houghton Mifflin).
Jacobs, D. en H. Snijders, *Innovatieroutine, hoe managers herhaalde innovatie kunnen stimuleren*, 2008, Assen (Van Gorcum).
Jong, J. de, A. Zuurmond, J. van den Steenhoven en L. van der Meulen, *Kafka in de Polder, handboek voor het oplossen en opsporen van overbodige bureaucratie*, 2008 Den Haag (Sdu uitgevers).

Kafkabrigade, *Tien casus van last van de Overheid*, 2008, Den Haag (Ministerie van Binnenlandse Zaken).
Kafkabrigade, *Voortijdig schoolverlaten*, 2006, Den Haag, in opdracht van Ministerie van OCW.
Kafkabrigade, *Vergunningverlening startende ondernemers*, 2006, Den Haag, in opdracht van de gemeente Den Haag.
Kahane, A., *Solving Tough Problems: an open way of talking, listening and creating new realities*, 2004, San Francisco (Berrett-Koehler).
Kahane, A., *Power and Love, een strategie voor blijvende verandering*, 2010, Den Haag (Sdu uitgevers).
Kamarck, E.C., *The End of government as we know it; making public policy work*: 2007, Boulder (Rienner Publischers).
Kanter, R.M., *The change masters. Corporate entrepreneurs at work*, 1993, London (Routledge).
Karpik, L. (red.) *Organization and Environment* 1978, London (Sage).
Kastelein, J. *Modulair organiseren; tussen autonomie en centrale beheersing*, 1990, Groningen (Wolters-Noordhoff).
Kelman, S., *Unleashing Change*, 2005,Washington D.C. (Brookings Institution Press).
Kerr, S. On the folly of rewarding A, while hoping for B, in *Academy of Management Executive*, 1995, Vol. 9 No. 1, blz. 7-14.

Kickert, W.J.M., E. H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector,* 1997, (Sage Publications).
Kickert, W.J.M., *Overheidshervormingen: lessen uit het verleden,* 2005, Den Haag.
Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies,* 1984, Boston (Little, Brown & Company).
Klijn, E.H., E. van Bueren en J. Koppenjan, *Spelen met onzekerheid, over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management,* 2000, Delft (Eburon).
Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist, *Management op het grensvlak van publiek en privaat,* 2006, Den Haag (Lemma).
Knaap, P. van der, *Lerende overheid, intelligent beleid; De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie,* 1997, Den Haag (Phaedrus).
Koeleman, H., *Interne communicatie als managementinstrument,* 1995, Deventer (Kluwer).
Koffijberg, J., *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting,* Delft, 2005 (University Press).
Kolb, D.A., *Experiential Learning,* 1984, Englwood Cliffs (Prentice Hall).
Kolb, D., I.M. Rubbin en J.S. Osland, *Organizational behaviour, an experimental approach,* 1991, Englewood Cliffs (Prentice Hall).
Koppenjan, J.F.M., J.A. De Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken,* 1993, Den Haag (VUGA).
Koppenjan, J.F.M. en E. H. Klijn, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making,* 2004, London/New York (Routledge).
Korsten, A.F.A,, *Shared Service Centres, een concept voor samenwerking tussen gemeenten,* 2005, FAMO-jaarcongres
Korsten, A. en P. de Goede, *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur,* 2006, Den Haag (Elsevier Overheid).
Kotter, J.P. en D.C. Cohen, *Het hart van de verandering; de principes van leiderschap bij verandering in de praktijk,* 2007, Den Haag (Sdu).
Kruiter, A.J., J. de Jong, J. van Niel en C. Hijzen, *De Rotonde van Hamed,* 2008, Den Haag (Nicis).
Kruiter, A.J., J. de Jong, C. Hijzen en J. Taal, *RU experienced? Leren van experimenteren in het openbaar bestuur,* 2008.
Kvale, S. *Interviews,* 1996, London (Sage).

Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs; ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties,* 2001, Utrecht (Het Spectrum).
Lans, J. van der, *Koning Burger,* 2005, Amsterdam (Uitgeverij Augustus).
Lans, J. van der, *Ontregelen. De herovering van de werkvloer,* 2007, Amsterdam (Uitgeverij Augustus).
Latour, B., *Wetenschap in actie,* 1987, Amsterdam (Bert Bakker).
Lindblom, C., The science of muddling through, 1959, in *Public Administration Review,* 19, 2, blz. 79-80.
Lindblom, C., Still muddling not yet through, 1979, in *Public Adminstration Review,* 39, 6, blz. 517-523.
Lipsky, M., *Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services,* 1980, New York (Russel Sage Foundation).
Loman, J.B., *Verkenning toepassingsmogelijkheden chaos-theorie,* interne publicatie, Twijnstra en Gudde, Amersfoort, 1998.
Lukes, S., *Power: a radical View,* 1974, London (MacMillan).

Maes, R., J.P. Thijsen, V.M. Dirksen, H.M. Larn en O. Truijens, *Learning by Sharing; Developing an Integrative Learning Model,* 1999, Prima Vera Working Paper, 99-05.

Maes, R., B. Smit, Y. Tan en O. Truijens, *Back to school, triangulating city entrepreneurship,* 2005, Prima Vera Working Paper, 2005-03.
Manz, C.C. en H.P. Sims, Superleadership: beyond the myth of heroic leadership, 1991, in *Organizational Dynamics*, 3, blz. 440-458.
Marin, B. en R. Mayntz (red.), *Policy Networks; Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, 1991, Boulder (Westview Press).
Marx, E., *Vier veranderkundige benaderingen,* ongepubliceerde notitie, 1989.
Mastenbroek, W.F.G, *Conflicthantering en organisatieontwikkeling.* 2005, Alphen aan den Rijn (Samson).
Mayo, E., *The human problems of an individual civilization,* 1933, New York (Macmillan).
Meesters, M. en P. Jörg, Approaches to common business processes, 2005, in *E-government for better government*, OECD, Paris.
Meesters, M,.en A. Zuurmond, *The transformation of government organisations; a theoretical and empirical exploration*, 2008, Centre for Government Studies, Leiden (University Campus The Hague).
Millard, J., *Relationship between government and business,* 2004, presentation for e-government in EU in 2010; key policy and research challenges, 4-5 maart 2004.
Millard, J., *Achieving best practice in e-government and eCity, experiences from Europe and the PRISMA project,* 2005 presentation for the International Conference on Best Practices of e-government and eCity, 13-16 juni 2005.
Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations,* 1979, Englewood Cliffs NJ (Prentice Hall).
Mitroff, I.I. en F. Sagati, Epistomology as general systems theory; an approach to the design of complex decision-making experiments, 1973, in *Philosophy of the Social Sciences*, 3, blz. 117-134.
Moore, M.H., *Creating Public Value, Strategic Management in Goverment,* 1995, Cambrigde/ London (Harvard University Press).
Morgan, G., *Images of Organization,* 1986, Beverly Hills (Sage Publications).
Meuleman, L., *Internal meta-governance as a new challenge for management development in public administration,* 2006, Paper voor 2006 EFMD conference Post Bureaucratic Management: a new age for public services?, Aix-en-Provence 14-16, juni 2006.

Nationale Ombudsman, Jaarverslag 2007, *Burgerschap verzilverd*, 2008, Den Haag
Nicis, *Wanneer werkt participatie? Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie,* 2006, Rotterdam (Veenman).
Noordergraaf, M., Bevrijd de beklemde professionals?! 2006, in *City Journal* (3).
Noordergraaf, M., *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als "strijd om professionaliteit",* 2007, oratie, Universiteit Utrecht.
Noordergraaf, M., Leve de managers! Waar zouden we zijn zonder hen? *NRC Handelsblad*, maart 2008

O'Dell en C. Jackson Grayson, If only we knew what we know; identification and transfer of internal best practices, 1998, in *California Management Review* 40, no. 3; blz. 154-174.
Opheij, W. en F. Willems, Shared Service Centers; balanceren tussen pracht en macht, 2004, in *Holland Management Review,* nr. 95.
Osborne, D. en T. Gaebler, *Reinventing Government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector,* 1992, New York (Plume/Penguin)
Orr, J., *Talking about machines. An ethnography of a modern job*, 1996, Ithaca (ILR Press).

Parsons, T., *Social systems and the evolution of action theory,* 1977, New York/London (The Free Press/Collier Macmillan).
Parsons, T., *Action theory and the human condition,* 1983, Aldershot (Gower).

Pauwe, J., Kernvraagstukken op het gebied van strategisch HRM in Nederland, in *M&O,* nr 4, 1995.
Peper, B., Op zoek naar samenhang en richting, in *Haagse tegenstrijdigheden*, 2002, Amsterdam (Amsterdam University Press).
Peters, J., *Over kwaliteits- en rationaliteitsschaamte,* 2007, column op www.managementsite.nl
Pfeffer, J., *Power in Organizations,* 1981, Marshfield (Pitman).
Ploos van Amstel, W.P., *Het organiseren van logistieke beheersing,* 2002, Utrecht (Lemma).
Polanyi, M., *The tacit dimension,* 1967, New York (Doubleday).
Pollit, C. en G. Bouckaert, *Public Management reform, A comparative analysis,* 2000, Oxford (Oxford University Press).
Poorthuis, A.M., A. van der Aa, T. van Rheenen, T. Konijn en W. de Jager (red.), *Ketens en netwerken; een zoektocht naar samenhang,* 2003, Utrecht (Lemma).
Porter, M.E., *Competitive Advantage,* 1985, New York (The Free Press).
Prahalad, C.K. en G. Hamel, The core competence of the corporation, in *Harvard Business Review,* mei-juni 1990.
Pressman, J.L. en A. Wildavsy, *Implementation; How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland,* 1983, Berkeley (University of California Press).
Pröpper I.M.A.M. en H. ter Braak, Interactie in ontwikkeling, in *Bestuurskunde*, 1996, nr. 8, blz. 356-368.
Putnam, R.D., *Bowling alone, the collapse and revival of American community,* 2000, New York (Simon en Schuster).

Quinn, R.E., *Beyond Rational Management*, 1998, San Francisco.
Quinn, R.E., *De brug bouwen terwijl je er over loopt,* 2005, Den Haag (Academic Service).

Raad voor Openbaar Bestuur, *Verschil moet er zijn, Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, 2006, Den Haag.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende Kaders, sturen op verantwoordelijkheid,* 2002, Den Haag.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica, over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek,* 2003, Den Haag (Sdu).
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ontsnappen aan medialogica, TBS in de maatschappelijke beeldvorming,* 2006, Amsterdam (Uitgeverij SWP).
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij,* 2008, Amsterdam (Uitgeverij SWP).
Reed, M.I., The problem of human agency in organization analysis, in *Organization Studies*, 1988, 9 (1) blz. 33-46.
Reich, R.B., *The Power of Public Ideas.*
Reich, R.B., *Public Management in a Democratic Society.*
Rein, M. en D.A. Schön, Reframing policy discourse , in Ficher, Frank & John Forrester, *The argumentative turn in policy analysis and planning,* 1993, London (UCL Press Limited).
Rein, M. en D.A. Schön, *Frame reflection; towards the resolution of intractable policy controversies,* 1994, New York (Basis Books).
Reuzel, R. en J. Grin en T. Akkerman, The role of the evaluator in an interactive evaluation of cochlear implantation; shaping power, trust and deliberation, in *International Journal Foresight and Innovation Policy,* 2009
Rittel, H.W.J. en M.M. Webber, Dilemmas in a general theory of planning, in *Policy Sciences*, 1973 4, blz. 155-169.
Roethlisberger, F.J. en W.J. Dickson, *Management and the worker,* 1939, Cambridge (Harvard University Press).
Roobeek, J.M., *Netwerklandschap; Een routeplanner voor tranformaties naar netwerkorganisaties*, 2006, Amsterdam (Drukkerij SSP).

Scharpf, F.W., B. Reissert en F. Schabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 1976, Kronberg (Skriptor).
Scharpf, F.W., Coordination in hierarchies and networks, in *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*, Boulder, 1993, CO (Westview Press), blz. 125-165.
Scharpf, F.W., *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, 1997, Boulder CO (Westview Press).
Scharpf, F.W., *Institutions in comparative policy research*, 2000, Frankfurt am Main (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, working paper, 00/3).
Schmidt, R.C., W. Ploos van Amstel en W. Verwoerd, *Inleiding logistiek*, 2000, Utrecht (Lemma).
Schnabel, P., Bedreven en gedreven, in *Haagse tegenstrijdigheden*, 2002, Amsterdam (Amsterdam University Press).
Schnabel, P., Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit, in *In het Zicht van de Toekomst*, Sociaal Cultureel Rapport 2004, 2004, Den Haag.
Schoemaker, M.J.R., *Managen van mensen en prestaties. Personeelsmanagement in moderne organisaties*, 1994, Deventer (Kluwer).
Scholte, R.D., Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten, 2008, in H. Boutelier en R. Steden (red.), Veiligheid en Burgerschap in een netwerksamenleving, blz. 223-242, Den Haag (Boom juridische uitgevers).
Schön, D.A., *The reflective practitioner. How professionals think in action*, 1983, New York (Basic Books).
Schruyer, S. en L. Vansina, Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen, theorie en praktijk, in *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nummer 3/4, 2007, blz. 203-218.
Scott, J.C., *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, 1998, New Haven/London (Yale University Press).
Seddon, J., *Freedom from command and control, better way to make the work work*, 2003, Buckingham (Vanquard Education, Ltd).
Seddon, J., *Systems Thinking in the Public Sector; the failure of the reform regime and a manifesto for a better way*, 2008, (Triarchy Press).
Senge, P.M., *The fifth discipline; the art and practice of the learning organization*, 1990, New York (Doubleday/Currency).
Simon, H.A., The structure of ill-structured problems, in *Artificial Intelligence*, 4, 1973, blz. 181-201.
Six, F., *Trust and Trouble. Building interpersonal trust within organizations*, 2004, Erasmus Universiteit Rotterdam.
Sitter, L. de, *Synergetisch produceren*, 1994, Assen (Van Gorcum)
Schmid, G., in samenspraak met G. den Boer, V. Busato, L. Halbertsma en T. van der Zouwen, Learning histories in leer- en veranderingstrajecten. Geschiedenis maken vanuit hart voor de zaak, in J.Boonstra en L. de Caluwé (2006), *Interveniëren en Veranderen* blz. 95-108.
Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2007* (2007), Den Haag.
Sociaal en Cultureel Planbureau, *Publieke Prestaties in Perspectief*, (2007).
Sossin, L., From neutrality to compassion; the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion, in *University of Toronto Law Journal*, 55, 2005, blz. 427-447.
Sparrow, M.K., *The regulatory craft, controlling risks, solving problems, and managing compliance*, 2000, Washington D.C. (Brookings Institution Press).
Stacey, R.D., *Complexity and Creativity in Organizations*, 1996, San Francisco (Berrett-Koehler Publishers).
Stacey, R.D., *Strategic Management and Organisational Dynamics; The Challenge of Complexity*, 2007 (Pearson Education Limited).

Staveren, A. van, *Zonder wrijving geen glans*, 2007, Assen (Van Gorcum).
Steinbruner, J.D., *The cybernetic theory of decision,* 1974, New York.
Steketee, E.F., *Ketenregie, acteren en regisseren in publieke ketens,* 2007 (Reed Business).
Steyaert, C., R. Bouwen en B. Looy, Conversational construction of new meaning. Configurations in organizational innovation; a generative approach, in *European Journal of Work and Organizational Psychology,* 5 (1), 1996, blz. 67-89.
Stokkom, B. van, Bange burgers, doortastende dienstverleners, voorbij de retoriek van burgerschap en zelfredzaamheid, in H. Boutelier, R. Steden, *Veiligheid en Burgerschap in een netwerksamenleving,* 2008, Den Haag (Boom juridische uitgevers), blz. 276-290.
Strauch, R.E., Critical look at quantitative methodology, 1976, in *Policy Analysis,* 2, blz. 21-144.
Strauss, A. en J. Corbin, *Basics of Qualitative Research,* 1998, London (Sage Publications).
Strikwerda, H., Na het shared service center: de modulaire organisatie, in *Holland Management Review,* jrg. 23, nr. 106, 2006, blz. 45-50.
Strikwerda, H., *Van Unitmanagement naar multidimensionale organisaties,* 2008, Assen (Van Gorcum)
Sturgeon, T.J., *How do we define value chains and production networks?* 2000, achtergrond paper voor Bellagio Value Chain Workhop, Italy.
Swieringa, J. en A.F.M. Wierdsma, *Op weg naar een lerende organisatie,* 1990, Groningen (Wolters Noordhoff).

Taylor, F.W., *The principles of Scientific Management* 1967 (oorspronkelijk gepubliceerd in 1911), New York (W.W. Norton).
Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen,* 1992, Den Haag.
Teisman, G.R., *Publiek Management op de grens van orde en chaos,* 2005, Den Haag (Academic Services).
Termeer, C.J.A.M., *Configuratiemanagement,* 1992, Delft (Eburon).
Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid, een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk,* 1993, Den Haag (VUGA).
Termeer, C.J.A.M., *Vitale Verschillen over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie,* 2006, Wageningen.
Termeer, C.J.A.M., Betekenissen van publiek leiderschap voor maatschappelijke innovatie, 2007, in *Bestuurskunde,* 2007-2, blz. 104-113.
Terpstra, J., Burgers in veiligheid, lokale netwerken en buurtcoalities, in H. Boutelier en R. Steden, *Veiligheid en Burgerschap in een netwerksamenleving,* 2008, blz. 243-266, Den Haag (Boom juridische uitgevers).
Thomas, W., *The child in America; Behavior problems and programs,* 1928.
Thompson, G.J., R. Frances, Levacic en J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks,* 1991, London (Sage).
Tonkens, E., *Mondige burgers, getemde professionals, marktwerking en professionaliteit in de publieke sector,* 2008, Amsterdam (Van Gennep).
Tonkens, E., *Herwaardering van de professionals, maar hoe?* 2008, Raad voor het Openbaar Bestuur.
Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond,* 2007, Amsterdam/Antwerpen (uitgeverij Atlas).

Venrooy, A. van en L. Sonnenschein, *Ketenunits: grip krijgen op publieke ketens,* 2008, (Drukkerij Gelderland).
Vermaak, H., Men zegt dat professionals niet te managen zijn, in *Nijenrode Management Review,* 7, 1997, blz. 12-27.

Vermaak, H., *Plezier beleven aan taaie vraagstukken, werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbarstigheid,* 2009, Deventer (Kluwer).
Vos, M.L. en K. van Doorn, *Empowerment, Over laten en doen,* 2004, Delft (Eburon).
Voudouris, C., G. Owusu, R. Dorne en D. Lesaint, *Service Chain Management; technology innovation for the service business,* 2008, Berlijn/Heidelberg (Springer-Verlag).
VROM, *Ondersteuning van maatschappelijke initiatieven, verkenning,* Ministerie van VROM, Den Haag.

Wagenaar, H., *Stadswijken, Complexiteit en Burgerbestuur,* 2005, Den Haag (XPIN).
Walle, S. van de en G. Bouckaert, Perceptions of Productivity and Performance in Europe and The United States in *International Journal of Public Administration,* 30, 2007, blz. 1123-1140.
Watzlawick, P., J.H. Weakland en R. Fisch, *Het kan anders,* 1973, Deventer (Van Loghum Slaterus).
Watzlawick, P. (red.), *The invented reality,* 1984, New York (W.W. Norton & Company).
Weggeman, M. *Leidinggeven aan professionals,* 1997, Deventer (Kluwer).
Weick, K.E., *The social psychology of organizing,* 1969, Reading (Addison Wesley).
Weick, K.E., Educational organizations as loosely coupled systems, in *Administrative Science Quarterly,* 21, 1976, blz. 1-19.
Weick, K.E., *Sensemaking in Organizations,* 1995, London (Sage Publications).
Weick, K.E., *Making sense of the organization,* 2001, Oxford (Blackwell).
Weick, K.E., Emergent Change as a Universal in Organizations, in M. Beer en N. Nohria (eds.), *Breaking the Code of Change,* 2000, Harvard.
Weick, K.E. en F. Westley, Organizational learning: Affirming an oxymoron, in C. Hardy en W.R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies,* 1996, London (Sage).
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt,* 2005, Amsterdam (Amsterdam University Press).
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid,* 2006, Amsterdam (Amsterdam University Press).
Wheatley, M.J., *Finding our way; leadership for an uncertain time,* 2005, San Francisco (Berrett-Koehler Publishers, Inc).
Wierdsma, A.F.M., *Co-creatie van verandering,* 1999, Delft (Eburon).
Wierdsma, A.F.M., *Leidinggeven aan co-creërend veranderen: balanceren tussen broosheid en maakbaarheid,* 2001, oratie, Breukelen (Nyenrode University Press).

Yin, R.K., 1994, *Case Study Research,* London/ New Delhi (Sage Publications).

Zaltman, K.E. en R. Duncan, *Strategies for planned change,* 1977, New York (Wesley & Sons).
Zee, J. van der, De vijf denkparadigma's binnen het opleidings- en ontwikkelingsveld, in *M&O,* 2, 1995, blz. 107-134.
Zuijderhoudt, R.W.L., Principes van synergie en zelfordening; introductie van de chaostheory binnen de organisatiekunde, in *M&O,* 1, 1992, blz. 15-40.
Zuijderhoudt, R.W.I., *Op zoek naar synergie. Omgaan met onoplosbare problemen,* 2007, Bussum (Zuijderhoudt).
Zuurmond, A., *De infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk,* 1994, Den Haag (Phaedrus).
Zuurmond, A., *De Verwaarloosde staat: pleidooi voor een Copernicaanse wending in het Openbaar Bestuur,* 2003, Leiden.
Zuurmond, A. en M.J. Meesters, ICT en de moderne organisatie, in M. Lips, V. Bekkers en A. Zuurmond, *ICT en openbaar bestuur, implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid,* 2005 (Lemma).

Zuurmond, A. en J. de Jong, *De professionele professional: De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*, 2010, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zuylen, J. van, *Help een burgerinitiatief*, 2007, InAxis, Den Haag (Koninklijke Broese en Peereboom b.v.).