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

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:17 Nov 2026

# 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).