

# Uit de koker van

*Praktijken van verkokering en ontkokering*

Redactie  
Leon Klinkers en Lotte van Vliet

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Vereniging van Overheidsmanagement

Uit de koker van





# Uit de koker van Praktijken van verkokering en ontkokering

*Redactie Leon Klinkers en Lotte van Vliet*

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Vereniging van Overheidsmanagement

Den Haag, juni 2010

Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering  
Redactie: Leon Klinkers en Lotte van Vliet

Deze bundel is uitgebracht door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Vereniging voor Overheidsmanagement, Den Haag, juni 2010.



Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Telefoon 070 340 52 94  
Fax 070 340 70 44  
rmo@adviesorgaan-rmo.nl  
www.adviesorgaan-rmo.nl



Vereniging van Overheidsmanagement  
Lange Voorhout 9  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
Telefoon 070 376 57 73  
  
info@vom-online.nl  
www.vom-online.nl

*De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (rmo)* werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui, (voorzitter), mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden МРА, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. E. M.Sent en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad. Er is momenteel een vacature voor een raadslid.

*De Vereniging voor Overheidsmanagement (vom)* is het kader waarbinnen leidinggevendenden van verschillende overheidsorganisaties elkaar ontmoeten. De vom fungeert als ontmoetingspunt en platform, initieert discussies over actuele onderwerpen en brengt expertise vanuit alle geledingen van de overheid onder een dak.

# Inhoud

Voorwoord | 7

Inleiding: Niet de structuur, maar de cultuur | 9

*Leon Klinkers en Lotte van Vliet*

## RUIMTE VOOR BURGERS

1 Een gesprek is vaak voldoende | 15

*Alex Brenninkmeijer*

2 De gemeente komt uw ideeën ophalen! | 19

*André Peters*

3 De kracht van macht uit handen geven | 25

*Boukje Keijzer*

4 Succesvolle territoriale verkokering bij de wederopbouw van Roombeek | 33

*Ton van Snellenberg*

## RUIMTE VOOR PROFESSIONALS

5 Armslag voor de wijkcoach | 43

*Hans Weggemans en Lex Meiberg*

6 Ervaringen van een stadsmarinier | 49

*Marcel Dela Haije*

## RUIMTE VOOR BURGERS EN PROFESSIONALS IN DE JEUGDZORG

7 Wegen zoeken in een grijs gebied | 59

*Erik Gerritsen en Leon Klinkers*

8 Niet naar de letter, maar naar de geest | 65

*Jos Baecke, Peter Paul Doodkorte en Caroline Mobach*

9 De praktijk als leidraad | 71

*Adri van Montfoort*

10 Een snelcursus ontkokeren | 75

*Ton Quadt en Bert Burger*

11 Centra voor Jeugd & Gezin ontketend | 81

*Wouter Smits*

## RUIMTE VOOR VERANDERING

- 12 Leren ontkokeren in de praktijk | 89  
*Fred Meerhof*
  - 13 De kunst van het overlaten | 95  
*Rob Gilsing*
  - 14 Verkoking als topje van de ijsberg | 101  
*Annet Bertram*
- Slotbeschouwing | 111  
*Lotte van Vliet en Paul Frissen*
- Over de auteurs | 115

# Voorwoord


Omgaan met verkokering en ontkokering is voor veel professionals in de publieke sector dagelijks aan de orde. Verrassend is daarbij dat wie ontkokering zoekt, vaak juist opnieuw verkokert. Slim organiseren: het blijkt een ingewikkelde opdracht.

Toch is dat van groot belang, want complexe maatschappelijke problemen vragen om een doeltreffende oplossing. Maar hoe doe je dat, in een al even complexe uitvoeringspraktijk? In deze bundel laten professionals zien hoe zij hun slagkracht vergroten door slim te organiseren en samen te werken.

Op verzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Vereniging van Overheidsmanagement (VOM) hebben de auteurs hun visie op omgang met ontkokering en verkokering op papier gezet. Met elkaar maken zij duidelijk hoe complex en meevoudig de werkelijkheid van de publieke sector is.

De RMO en de VOM stellen het zeer op prijs dat met deze bundel de weerbarstige praktijk van de publieke dienstverlening in al zijn facetten wordt getoond. We zien waar de spanning zit, maar we krijgen ook een blik op wat er mogelijk is, en waar de kansen liggen. Dat zal voor veel mensen die zich inzetten voor de publieke zaak herkenbaar zijn, en inspirerend.

Pauline Slot heeft de teksten van de essaybundel zorgvuldig bewerkt en samenhang aangebracht in de variatie van bijdragen. Wij zijn haar daarvoor veel dank verschuldigd.



Sadik Harchaoui  
voorzitter RMO



Louis Meuleman  
voorzitter VOM





# Inleiding: Niet de structuur, maar de cultuur

*Leon Klinkers en Lotte van Vliet*

*We zijn de afgelopen jaren veel gaan verwachten van ‘ontkokering’. Als maatschappelijke problemen maar ‘integraal’ aangepakt zouden worden, dan zou het beter gaan, bijvoorbeeld met verloederende wijken, met kinderen die school verzuimen of met huiselijk geweld. Maar nieuwe structuren blijken vaak niet veel meer resultaat op te leveren – en hebben soms ook nog flinke nadelen. Dat concludeerde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in zijn advies ‘De ontkokering voorbij’ uit 2008. In plaats daarvan bepleit de raad om ruimte te geven aan burgers en professionals. Hoe dat zou kunnen, daarover gaat het in deze bundel. In veertien artikelen buigen de auteurs zich over manieren om in de publieke sector effectief te werken aan maatschappelijke problemen.*

## Structuren lossen geen problemen op

Sinds enige tijd is ‘ontkooking’ het nieuwe devies in de publieke sector. De roep om integraal beleid klinkt sterk, en des te sterker als zich incidenten voordoen die veel aandacht krijgen. Als we de schotten tussen sectoren nu maar weghalen en beter gaan coördineren, dan kan er voortaan effectiever ingegrepen worden, zo is de gedachte.

Maar is dat wel zo? Die vraag stelde de rmo in zijn advies *De ontkooking voorbij*. Het antwoord was voor velen verrassend. Nee, ontkooking is geen oplossing voor maatschappelijke problemen, concludeerde de raad. De slingerbeweging van verkoken naar ontkoken en weer terug betekent vooral dat veel tijd en energie uitgaat naar reorganisaties. En telkens blijkt dat de problemen die men met de nieuwe structuur hoopte op te lossen gewoon zijn blijven bestaan.

Dat is ook niet zo vreemd. Maatschappelijke problemen zijn complex en weerbarstig. Natuurlijk is het belangrijk om die aan te pakken. Maar we moeten ook accepteren dat we niet alles kunnen voorkomen of oplossen – en al helemaal niet door te focussen op nieuwe organisatievormen. Structuren lossen geen problemen op.

Sterker nog: ontkooking en verkooking blijken nogal wat van elkaar weg te hebben, zo analyseerde de rmo. In beide gevallen is er het streven naar een beheersing van risico’s en het zoeken naar een definitieve oplossing. Beide zijn bovendien gebaseerd op het ideaalbeeld van een organisatie die daadkrachtig afkoerst op het gewenste doel. Maar dat doel wordt in de praktijk nooit bereikt, want er zullen zich altijd problemen blijven voordoen.

In onze frustratie besluiten we dan om opnieuw de structuur onder de loep te nemen. En de oplossingen die wél voorhanden zijn kunnen daardoor juist op de achtergrond raken.

## Mensen doen dat wel

Wat is er dan wel nodig om maatschappelijke problemen aan te pakken, als ontkooking niet het panacee is? We moeten het volgens de rmo veel meer gaan zoeken in ruimte bieden aan burgers en professionals, daarbij onder ogen ziend dat complexe problemen om verschillende perspectieven vragen, en dus om specialisatie en taakverdeling – een vriendelijker manier om ‘verkooking’ mee aan te duiden. Natuurlijk is samenwerking tussen sectoren daarbij van belang, maar dat kan ook zonder compleet nieuwe organisatievormen te blijven bedenken. Wel is er soms een cultuuromslag nodig: een manier van denken die het zoeken van nieuwe wegen in de bestaande structuur gemakkelijker maakt. Deze benadering werkt alleen als een paar belangrijke voorwaarden zijn vervuld. Zo moet

er voldoende overlap zijn tussen de diensten om te kunnen samenwerken en informatie uit te wisselen. Hoeveel is voldoende, en wanneer is het te veel? Dat zijn vragen die in de praktijk een antwoord moeten krijgen – een antwoord dat ook steeds verschillend kan zijn. Daarbij moet er natuurlijk geen willekeur ontstaan in de manier waarop burgers worden bejegend.

Belangrijk is het ook om los te laten dat alles maakbaar en stuurbaar is. We leven graag met het idee dat we de zaken onder controle hebben. En veel waardevolle bijdragen aan de maatschappij komen voort uit het optimisme dat er verbetering mogelijk is. Maar we moeten tegelijk beseffen dat het leven niet van al zijn tragiek ontdaan kan worden, en dat de publieke sector nooit alle leed kan voorkomen of compenseren.

## Maar alleen als ze de ruimte krijgen

De oplossingen voor maatschappelijke problemen – of in ieder geval de verbeteringen die haalbaar zijn – liggen voor een belangrijk deel in de handen van de mensen, in welke structuur ze ook werken. Daarvoor moet dan wel de ruimte gegeven worden. Alleen zo ontstaat er slagkracht.

Dat betekent een publieke dienstverlening waarin burgers een actieve rol spelen, en professionals die genoeg armslag hebben. Het doel is niet om overlap in diensten te voorkomen; er moet juist gekozen kunnen worden. Er is niet één antwoord of één manier; er kan bepaald worden wat in een gegeven situatie het beste antwoord of de beste aanpak is. Losse ordeningen, noemt de RMO dat.

Maar hoe ziet deze manier van werken eruit in de praktijk? Het gemakkelijkste antwoord op die vraag is: steeds weer anders. Dat blijkt ook uit de artikelen in deze bundel, die met elkaar laten zien hoe slim organiseren op allerlei manieren kan. Wel is in alle bijdragen het uitgangspunt dat burgers en professionals de ruimte moeten krijgen – en dat er ook ruimte nodig is om te zoeken naar de beste aanpak. Daarom zijn de bijdragen ook geordend rond deze uitgangspunten.

In het eerste deel gaat het over de rol van de burger. Alex Brenninkmeijer, de Nationale Ombudsman, vertelt hoe hij successen boekt door langs elkaar heen werkende instanties met elkaar aan tafel te zetten. Het complexe probleem van een burger die van het kastje naar de muur wordt gestuurd blijkt dan vaak verrassend eenvoudig op te lossen. André Peters laat zien hoe in Breda de burger actief betrokken wordt bij het bestuur van de stad. Tweerichtingsverkeer in de communicatie speelt daarin een sleutelrol. Aan de hand van voorbeelden uit Zeist en Oss laat Boukje Keijzer zien dat gemeentes die macht overdragen aan hun burgers aangenaam verrast worden door de resultaten. En Ton van Snellen-

berg verhaalt over de essentiële inbreng van de bewoners van het verwoeste stadsdeel in Enschede bij de wederopbouw van hun wijk.

In het tweede deel staat de professional centraal. Ton Weggemans en Lex Meiberg beschrijven de slagkracht van de wijkcoach – een professional die een vergaand mandaat krijgt om met probleemgezinnen aan het werk te gaan. Marcel Dela Haije geeft direct uit zijn eigen praktijk als stadsmarinier in Rotterdam aan wat nodig is om teleurgestelde burgers weer vertrouwen te geven in de overheid, en vervolgens met elkaar te werken aan een veilige woonomgeving.

Het derde deel bevat verhalen uit de praktijk van de jeugdzorg, waar het thema van ruimte voor burgers en professionals en het zoeken naar de beste aanpak sterk in de belangstelling staat. Erik Gerritsen en Leon Klinkers beschrijven de werkpraktijk van Bureau Jeugdzorg Amsterdam, en pleiten voor een verandering van de financieringsstructuur in de jeugdzorg – maar zonder dat daar een stelselwijziging voor nodig is. Jos Baecke, Peter Paul Doodkorte en Caroline Mobach geven vanuit hun ervaring met de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg inzicht in een succesvol praktijkvoorbeeld waar professionals de ruimte krijgen: Plan+. Een ander pragmatisch alternatief voor de allesomvattende aanpak van meervoudige problemen – Focus – komt van Adri van Montfoort. En de twee laatste artikelen tonen twee uiteenlopende perspectieven op de inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin. Ton Quadt en Bert Burger gaan uit van een fusieorganisatie, terwijl Wouter Smits juist een netwerkbenadering bepleit.

In het vierde deel gaat het tenslotte over de ruimte die nodig is als je de aanpak van problemen wilt veranderen. In dat kader beschrijft Fred Meerhof zijn ervaringen met Ketenmanagement in Rotterdam. Rob Gilsing schetst op zijn beurt de weerbarstige praktijk van de decentralisatie, en Annet Bertram sluit af met een analyse van voortdurende maatschappelijke problemen, vanuit haar ervaring in de lokale en Rijksoverheid.



RUIMTE VOOR BURGERS



# 1 Een gesprek is vaak voldoende

*Alex Brenninkmeijer*



*Waar burgers soms van het kastje naar de muur gestuurd worden en vastlopen in de bureaucratie van de overheid, kan de Nationale ombudsman zijn gezag gebruiken om alle partijen aan tafel uit te nodigen en samen een oplossing te vinden. Dat werkt. Liever ziet hij echter dat zijn tussenkomst niet meer nodig is. Als de mensen in de publieke sector zich inleven in de positie van de burger en vaker kiezen voor direct contact, zou er al veel gewonnen zijn.*



## Komt een man bij de gemeente

In 2005 vroeg meneer de H. een identiteitskaart aan zijn gemeente Heeze-Leende. De container waarmee TNT-post deze nieuwe kaart naar de gemeente vervoerde, werd gestolen. De gemeente vroeg snel een nieuwe identiteitskaart voor de man aan, en vertelde hem niet van de diefstal. Maar de gestolen kaart werd misbruikt, met als bizar gevolg dat meneer de H. voor de rechter moest verschijnen wegens verduistering. Ook werd op zijn naam een bedrijf ingeschreven bij de Kamer van Koophandel – een bedrijf bovendien dat schulden maakte die werden geregistreerd bij het VKR in Tiel.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de gemeente Heeze-Leende, de Kamer van Koophandel, de politie en TNT-post lieten de man weten het heel erg te vinden wat hem overkwam, maar namen geen van alle verantwoordelijkheid om de problemen op te lossen. In die nijpende situatie nam de gedupeerde contact op met de Nationale ombudsman. En toen bleek het allemaal vrij simpel te zijn.

Als ombudsman zorgde ik ervoor dat de organisaties met elkaar om de tafel gingen zitten om een oplossing te vinden voor de gevolgen van de identiteitsfraude. De man kreeg een vast contactpersoon bij de gemeente en de politie, tot het moment dat zijn gestolen identiteitskaart verloopt in 2010. Ook is als gebaar 15.000,- euro aan hem betaald. Daarnaast hebben de instanties concrete afspraken gemaakt om alerter te zijn op identiteitsfraude. Zo zal elke Kamer van Koophandel in het vervolg bij inschrijvingen het identiteitsbewijs controleren op diefstal in het Verificatie Identificatie Systeem. (Rapport 2009/182)

Deze casus laat goed zien waar de burger volledig buiten zijn schuld zoal in verstrikt kan raken. En eenmaal in zo'n situatie blijkt het erg moeilijk om als individu af te dwingen dat instanties verantwoordelijkheid nemen en een oplossing zoeken, al hun blijken van medeleven ten spijt. Dat moet anders.

Als Nationale ombudsman fungeer ik graag als vangnet. Het instituut van de ombudsman is onafhankelijk en maakt geen deel uit van de complexe ketens bij de overheid. Met onderzoeken en aanbevelingen draagt het wel bij aan een betere werkwijze van overheden, zodat de burger niet meer in het gedrang komt. Maar het zou natuurlijk veel beter zijn als de schrijnende situaties die nu vaak worden aangemeld voorkomen hadden kunnen worden. Wat is daarvoor nodig?

## Redeneren vanuit de burger

Ten eerste moet er veel meer oog zijn voor de positie waarin de burger zich bevindt. Als je redeneert vanuit de burger en hem als vertrekpunt kiest, dan kijk je vanzelf anders naar de juridische kant van een probleem, of naar de manier waarop geldstromen binnen organisaties lopen. In sommige gevallen is de Kafka-methode of de casusadoptie een effectieve en pragmatische aanpak. Kern van deze aanpak: zet de betrokken partijen bij elkaar en laat ze samen een oplossing bedenken.

Die werkwijze sluit goed aan bij de visie van de RMO. De raad vindt het niet zinvol om op een steeds hoger niveau te gaan coördineren, om zo de verkokering te doorbreken. Die verkokering is in veel gevallen namelijk niet meer dan een negatief woord voor een noodzakelijke taakverdeling. Organisaties hoeven hun muren niet neer te halen, als ze in gevallen als die van de heer de H. maar gebruik maken van hun telefoonlijnen en deuren. Contact opnemen en samen zoeken naar een oplossing: daar wordt de burger beter van.

## Ruimte voor pragmatische oplossingen

Ten tweede moet er oog zijn voor pragmatische oplossingen en de ruimte om die uit te voeren. Als Nationale ombudsman onderschrijf ik de aanbevelingen uit het RMO-rapport dan ook van harte. Nu zijn professionals bij overheidsorganisaties vaak gebonden aan allerlei juridische en financiële kaders. Denk bijvoorbeeld aan een gezinsvoogd in de jeugdzorg die zegt een probleem niet te kunnen oplossen, omdat hij dan een beroep moet doen op verschillende budgetten. In zo'n setting is er weinig ruimte om te doen wat in de gegeven situatie het beste zou zijn.

Meer handelingsvrijheid hoort wel gepaard te gaan met het besef dat fouten onvermijdelijk zijn. En dat is een pijnpunt. Soms reageert de politiek krampachtig op incidenten door nieuwe regels en systemen op te leggen, terwijl dat niet de oplossing is. Denk aan een extra minister voor Jeugd en Gezin en de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin. We moeten leren dat niet alles te voorkomen is, en dat durven zeggen – ook in de politiek.

## Elkaar opzoeken en praten

Ten derde is het nodig om goed te communiceren. Heel vaak ontbreekt het daaraan. Het gevolg kan zijn dat burgers van de ene naar de andere instantie worden gestuurd, zonder dat er een oplossing komt voor een dringend probleem. Dat zien we bijvoorbeeld in het geval van immigranten die voor een asielaanvraag persoonlijke documenten, zoals

geboorteakte, trouwboekje, diploma's of paspoort, in moeten leveren bij de Vreemdelingenpolitie. Als zij asiel hebben gekregen, kunnen ze hun documenten terugvragen. Maar soms blijken die spoorloos, en is onduidelijk welke instantie daarvoor verantwoordelijk is. Uit de klachten hierover kwam naar voren dat de IND, Vreemdelingenpolitie en KMar vaak naar elkaar verwezen, en een vreemdeling dus van het kastje naar de muur werd gestuurd. Als Nationale ombudsman zette ik al deze partijen daarom om de tafel, en legde ze de vraag voor wiens zorg het was dat deze burgers hun documenten terugkregen. Het antwoord was: onze zorg.

Dat commitment was het begin van de oplossing. In één middag stelden de betrokken partijen, inclusief het Ministerie van Justitie, de spelregels op voor dit soort situaties. Enerzijds is een apart onderdeel van de IND verantwoordelijk gemaakt voor de documenten, en is dat onderdeel vaak ook het aanspreekpunt. Anderzijds mag niet meer doorverwezen worden naar een andere instantie, maar moet zelf contact gelegd worden. De 'kokers' blijven dus in stand, maar er is een manier om de ongewenste gevolgen van verkoking tegen te gaan. (Rapport 2008/290).

Bij elkaar gaan zitten bleek ook de oplossing te brengen bij een ander probleem: het veel te laat uitbetalen van een vergoeding voor pleegzorg. De partijen bleken elkaar nooit eerder ontmoet te hebben. Ze bestreken ieder een ander onderdeel van het terrein van de jeugdzorg en maakten deel uit van vier ministeries. Omdat een onafhankelijk persoon ze bij elkaar bracht, werd de oplossing echter snel concreet.

## Conclusie

Redeneren vanuit de burger, ruimte creëren voor pragmatische oplossingen en direct contact tussen instanties en met de persoon in kwestie: daarmee kan veel procedurele ellende voorkomen worden. Met name persoonlijk contact kan heel krachtig zijn: het is vaak de eerste stap op weg naar een oplossing. Een ambtenaar die een burger met een probleem gewoon opbelt, is in de helft van de gevallen met één telefoontje klaar. Als Nationale ombudsman hoop ik dat professionals in de publieke sector steeds vaker zullen kiezen voor dit soort eenvoudige maar doeltreffende oplossingen. Daar zal iedereen bij gebaat zijn.

## 2 De gemeente komt uw ideeën ophalen!

*André Peters*



*In de gemeente Breda is het project 'Meedoen' opgezet. Positieve ervaringen vormen daarbij het uitgangspunt voor de communicatie tussen burger en gemeente. Wat willen de stadsbewoners graag? Om daar achter te komen worden nieuwe communicatiemiddelen ingezet, zoals stadsgesprekken, een dromenwebsite en het 'ophalen van ideeën' in een wijk.*

## Tweerichtingsverkeer als nieuwe richting

In Breda is sinds twee jaar een proces in gang gezet om de burgers meer te betrekken bij het bestuur van hun stad – en dat gebeurt zonder kostbare reorganisaties. Zelf doen en meedoen van bewoners zijn de kernwaarden voor deze ‘assertieve democratie’. En assertief betekent hier ‘zeggen waar het op staat met het oog op het behoud of de verdere ontwikkeling van de sociale relatie’. Geen brutaliteit, agressie of egocentrisme, maar empathie en betrokkenheid van inwoners, werkers en bestuurders bij het wel en wee van de stad. Dat is in een notendop ‘Meedoen in Breda’.

Hoe wordt dit aangepakt, als er geen structuren gewijzigd zijn? In de eerste plaats veranderde de richting van de communicatie: van zenden naar ontvangen en van informeren naar leren. Ten tweede werden de communicatie en de planvorming omgedraaid: eerst worden wensen, ideeën en ervaringen in kaart gebracht, pas dan gaat men plannen maken. Het zijn dus niet de problemen die het uitgangspunt vormen voor beleid, maar positieve ervaringen en inspirerende ideeën.

De grote winst is dat er initiatieven, plannen en activiteiten ontstaan die geformuleerd en gedragen worden door inwoners en organisaties. En dit heeft weer als effect dat er minder bezwaren zijn tegen (beleids)plannen – iets wat kosten scheelt.

Een reorganisatie was dus niet nodig, een omslag in de manier van werken wel. Als gemeente moet je niet alles eerst dicht willen timmeren voordat je naar buiten treedt. Integendeel: er moet juist open naar de mogelijkheden gekeken worden. Dat betekent meer invloed van andere partijen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

Die vernieuwende werkwijze sluit goed aan bij wat in het RMO-advies wordt bepleit: professionals ondersteunen initiatieven en activiteiten, opereren daarvoor in een netwerk, en zijn flexibel in het zoeken naar oplossingen. In deze aanpak staan de professionals in de gemeente niet meer alleen voor hun taak, maar werken zij samen met burgers en andere partijen. Tegelijk moeten de medewerkers meer eigen verantwoordelijkheid nemen.

## Ruimte geven voor verandering

Dat alles impliceert een organische ontwikkeling. Zo'n ontwikkeling voorkomt kostbaar reorganiseren, en schept de gewenste regelruimte en een losse ordening – precies wat de RMO voor ogen heeft. Als zich kansen voordoen, dan wordt daarop ingespeeld. Bij belemmeringen worden creatieve oplossingen gezocht. Budget, organisatie en processen moeten daarbij geen hindernissen opwerpen voor kansrijke initiatieven.

Naarmate 'Meedoen in Breda' zich ontwikkelt, heeft iedereen de gelegenheid om nieuwe inzichten toe te voegen. Zo ontstaat een praktijkgemeenschap: een podium voor al die mensen die zich inzetten voor de stad (en dat vaak al vele jaren doen). In projecten wordt op dit moment al samen opgetrokken met opbouwwerk, corporaties en andere maatschappelijke organisaties. En het is niet alleen de gemeente die initiatieven kan ondersteunen. Ook andere organisaties hebben er immers belang bij dat inwoners en doelgroepen betrokken worden bij plannen en initiatieven.

Dat vergt wel een andere insteek van de medewerkers, en de ruimte om te veranderen.

Om hen te ondersteunen is de Academie voor Waarderend Vernieuwen opgericht. Ze leren daar een methodiek waarbij op basis van positieve ervaringen gesprekken worden gevoerd, om zo samen met burgers tot initiatieven te komen. Belangrijke competenties daarbij zijn empathie, assertiviteit, altruïsme en bestuurlijke sensitiviteit: juist die vormen een belangrijke voorwaarde voor burgerparticipatie – zoals ook al werd geconcludeerd in 'We gooien het de inspraak in', een rapport van de Nationale ombudsman.

Eind 2008 is bij de vng in de proeftuin 'In actie met de burgers' Breda Alert (de naam waarmee 'Meedoen' gestart is) als een van de opvallendste projecten benoemd. Het streven is dat het verbeteringsproject 'Meedoen' zich ontwikkelt tot een gemeentelijk programma, waardoor interactieve communicatie en waarderend vernieuwen structureel in de organisatie worden geborgd. We hopen dat het nieuwe college dit gedachtegoed – burgers meer verantwoordelijkheid geven – zal ondersteunen.

In zijn opzet komt 'Meedoen in Breda' niet alleen overeen met wat bepleit wordt in het RMO-advies over verkokering, maar ook met de strekking van het ROV-advies 'Vertrouwen op democratie' uit 2010. Daarin bepleit de collega-raad om waarden en principes weer voorop te stellen in de politiek, en beleidsvraagstukken in nauwe interactie met de samenleving uit te werken.

## Ideeënophaaldag en andere voorbeelden

Tot zover een algemeen beeld van de uitgangspunten. Maar hoe ziet 'Meedoen in Breda' er praktisch gezien uit? Uit de vele mogelijke voorbeelden kiezen we er hier drie.

### *De eerste beleidsnota door burgers*

Begin 2008 werd de 'gemeentelijke' nota 'Integratie op eigen kracht' in een bijeenkomst met 100 mensen van allochtone organisaties bekritiseerd. Het resultaat van deze bijzondere bijeenkomst was dat de nota die er lag van tafel ging. Daarna is het initiatief bij de allochtone organisaties komen te liggen om op een waarderend vernieuwende manier tot

een beleidsplan te komen. Sinds april 2008 werkt de Bouwgroep Diversiteit daarom zelf aan de opzet, vorm en inhoud van het diversiteitbeleid. Een paar ervaren waarderend vernieuwende begeleiders zorgden voor ondersteuning.

Met zowel allochtone als autochtone inwoners werden stadsgesprekken georganiseerd over vragen die met diversiteit te maken hebben: hoe kunnen we alle inwoners van Breda volop kansen geven in de samenleving, hoe kunnen alle Bredase burgers, allochtoon of autochtoon, hier een bijdrage aan leveren? Vertegenwoordigers van migrantenorganisaties, maatschappelijke organisaties, politici, allochtone en autochtone burgers: alle lieten ze tijdens de twee stadsgesprekken hun ideeën horen. Daarnaast werden er concrete stappen gezet en activiteiten uitgevoerd.

Een jaar later lag er een nieuwe nota – ditmaal een nota die in dialoog tot stand was gekomen. Voor het eerst werd een beleidsplan opgesteld door allochtone organisaties, en dus niet alleen door de gemeente. Samen gaan gemeente en burgers nu verder werken aan een stad waarin iedereen zich thuis kan voelen en deel kan nemen aan het maatschappelijke en sociale leven.

#### *Van de Raad van State naar het stadsgesprek*

Nog een voorbeeld. Bakker Nagelkerke in Prinsenbeek kreeg tijdens de werkzaamheden aan het HSL-spoor vrijstelling voor een openstelling op zondag. Na afronding van de werkzaamheden smaakte dat naar meer. Maar zijn pogingen om een vergunning te krijgen om op zondag open te kunnen zijn, stuitte telkens op weerstand en onbegrip bij de gemeente. 'De regels en wetten laten het niet toe', was steeds het antwoord.

Na lange procedures en afwijzingen tot aan de Raad van State, diende hij een droom in bij de site Breda-morgen.nl. Daar kreeg hij veel steun, wat aanleiding was voor een stadsgesprek. In een voorgesprek met de afdeling Juridische Zaken en Vergunningen bleken er wel degelijk mogelijkheden te zijn – alleen was dat hun eerder niet gevraagd.

Met het resultaat van het stadsgesprek, waarbij ook een vertegenwoordiger van een gemeente met een zondagsopenstelling aanwezig was, gingen vertegenwoordigers van CDA en PvdA aan de slag. Dit leidde in 2009 tot het volgende bericht in de regionale krant *BNdeStem*:

“Irène Verkuyl (CDA) hield tijdens de vergadering van de gemeenteraad op 16 juli 2009 een warm pleidooi voor een zondagsopenstelling voor bakkers in Breda. Ze kreeg daarbij steun van de voltallige raad. Voor de vvd-fractie was dit zelfs nog niet voldoende. Zij willen meer vrijheid op zondag voor de hele detailhandel. Wethouder Els Aarts van Economische Zaken gaat samen met de

ondernemers en andere belanghebbenden bekijken hoe snel de zondagopenstelling een feit kan zijn. Ze houdt hierbij wel een slag om de arm, omdat wetten en regelgeving nog in de weg kunnen staan.”

Inmiddels wil de nieuwe coalitie, zo snel als kan binnen het wettelijke kader, ondernemers de vrijheid bieden naar eigen keuze op zondag open te zijn.

### *Dromen ophalen in de wijk*

Een laatste voorbeeld. Om de betrokkenheid en inbreng van ideeën van bewoners uit de buurt Tuinzigt te vergroten, werd er op 17 april 2008 een startbijeenkomst georganiseerd voor het project ‘Tuinieren, zaaien en oogsten’. Dit was het initiatief van een paar gemeentelijk medewerkers: ze wilden niet zelf met een gemeentelijk plan komen, maar op een andere manier aan de slag te gaan, en met de burgers samenwerken. Tijdens de bijeenkomst kwam het idee op om ‘dromen’ op te gaan halen – een welkome ommekeer, omdat de wijkraad vooral gewend was om vanuit problemen en knelpunten te denken. De vertegenwoordigers van de wijkraad trokken er samen met medewerkers van de gemeente, de corporaties, het opbouwwerk en de politie op een avond letterlijk op uit om ideeën van bewoners op te halen. Een van de ideeën was om een speelpleintje dat momenteel vol staat met auto’s verkeersveiliger en speelvriendelijk te maken. Met medewerking van de gemeente stelden de bewoners vervolgens een plan op. Dit plan is nu ingediend om verder uitgewerkt te worden.

## Conclusie

Tweerichtingsverkeer in de communicatie en met een open houding nieuwe mogelijkheden en plannen onderzoeken: dat zijn de kernpunten in ‘Meedoen in Breda’. Dat leidt tot samenwerking en draagvlak, en voorkomt nota’s en plannen die gedoemd zijn om in een lade belanden. Maar misschien nog wel belangrijker is de energie die deze vorm van ‘waarderen vernieuwen’ losmaakt bij inwoners, medewerkers en bestuur. Door hun inzet en manier van werken is het mogelijk om projecten daadwerkelijk te laten slagen. Op de website [Breda.nl/meedoen](http://Breda.nl/meedoen) en [Breda-morgen.nl](http://Breda-morgen.nl) is meer informatie te vinden. De ervaringen zijn in het boek ‘Meedoen in Breda’ verzameld, in de vorm van brieven van deelnemers (zie [www.breda.nl/meedoen](http://www.breda.nl/meedoen)).





### 3 De kracht van macht uit handen geven

*Boukje Keijzer*



*‘Zet de burger centraal’: het is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Toch zijn er succesvolle methoden die dat doel dichterbij kunnen brengen. Zo kreeg een ‘kopgroep’ in de gemeente Zeist vergaande inbreng bij het realiseren van een nieuwe woonwijk – iets waartegen aanvankelijk veel verzet was. En in Oss werd gewerkt met ‘maatschappelijk aanbesteden’ om de Dichtersbuurt tot een levendige wijk te maken waarmee de bewoners zich verbonden voelen. De hoe-vraag werd in beide gevallen neergelegd bij de burgers en organisaties in het veld (in dit geval de wijk). Deze vorm van ruimte bieden aan de burger vergt durf, want als gemeente heb je niet alles meer in de hand, maar hij leidt wel tot oplossingen met draagvlak.*

## Zeggenschap voor burgers: de ‘kopgroep’ in Zeist

Het klinkt zo eenvoudig: ‘Zet de burger centraal’. De meeste professionals in het publieke domein zullen bij hoog en laag beweren dat ze dat ook doen. Daarom zijn ze immers ooit bij de overheid of bij een maatschappelijke organisatie gaan werken: om iets te betekenen voor mensen.

Maar de dagelijkse praktijk is weerbarstig: er moet binnen protocollen en budgetten gewerkt worden, voorstellen moeten getoetst worden aan wetten en regels, belangen moeten tegen elkaar afgewogen worden en processen van soms tientallen afdelingen en organisaties moeten worden afgestemd. In die wirwar van beleidsdrukte en dagelijkse hectiek verdwijnt de burger al snel uit het oog, terwijl alle inspanningen wel voor de burger merkbare resultaten op moeten leveren.

De eerste aanbeveling in het RMO-advies ‘De ontkokering voorbij’ is dan ook om het perspectief van de burger als uitgangspunt te nemen. De raad pleit daarbij, heel verstandig, niet voor het samenvoegen van kokers of organisaties. In de integrale werkelijkheid van een burger of een buurt zijn er zoveel domeinen die op steeds wisselende manieren samenhangen, dat samenvoeging onbegonnen werk is.

Gemeenten zijn in de praktijk echter vaak huiverig voor meer beschikkings- en beslissingsmacht voor burgers. Burgers zijn immers leken met een fors eigen belang. Hoe kunnen zij dan met de benodigde expertise en in dienst van het algemeen belang de voor- en nadelen afwegen? Dat kunnen alleen de ambtelijke experts en de gemeenteraad, zo is vaak de gedachte. Kortom: participatie van burgers is leuk, maar alleen bij dossiers waarin niet teveel op het spel staat, of alleen bij de details van een beleidsplan. Een substantiële inbreng is daarom nog zeldzaam.

Toch leert diezelfde weerbarstige praktijk dat juist het overdragen van de macht aan de burgers tot heel mooie resultaten kan leiden. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Zeist. Daar lagen gemeente en burgers overhoop over de woningbouwopgave van de gemeente. Er moest een nieuwe woonwijk ontstaan in het groene Huis ter Heide – iets waar de omliggende bewoners fel tegen gekant waren.

De gemeente durfde het echter aan om juist bij dit dossier de bewoners grote zeggenschap te geven. Zo kreeg een ‘kopgroep’ van bewoners en onafhankelijke experts de opdracht om een breed gedragen Programma van Eisen op te stellen voor de omstreden nieuwe woonwijk. Binnen een beperkt aantal kaders en randvoorwaarden die de gemeenteraad specificeerde kreeg de groep van burgers grote vrijheid om eigen accenten te leggen en afwegingen te maken.

De kopgroep bleek uitstekend in staat om alle aspecten die bij een nieuwe woonwijk komen kijken – zoals milieu, verkeer, natuur, recreatie en woningbouw – evenwichtig af te wegen. Dat leverde niet alleen een uitstekend Programma van Eisen op, waar men ambtelijk van onder de indruk was, maar ook veel draagvlak bij belanghebbenden. Ook bleek de kopgroep recht te doen aan de bezwaren en zorgen die bij de burgers leefden, door daar in het proces en in publicaties aandacht aan te besteden. Daarnaast wist men nieuwe oplossingen te bedenken voor hardnekkige problemen, zoals de geluids- en verkeersoverlast in de buurt. De eigen ervaring van de kopgroepleden maakte hen daarvoor geschikter dan menig expert – en sowieso is het een kernkwaliteit van de leek dat hij heel goed weet wat hij niet weet, en op het juiste moment experts inschakelt voor aanvullende informatie. Ook dat gebeurde hier.

Het Programma van Eisen is dan ook overgenomen door college en raad in Zeist. De burgers die van de gemeente de ruimte kregen om mee te beschikken en te beslissen, wisten die uitstekend te benutten – met voor alle betrokkenen een waardevol resultaat.

## Zeggenschap voor professionals: maatschappelijk aanbesteden in Oss

De tweede aanbeveling van de RMO is om professionals de ruimte te geven om verantwoordelijkheid te nemen voor maatschappelijke problemen. Gelukkig realiseren gemeenten zich inmiddels dat ze andere partijen nodig hebben om de complexe vraagstukken van deze tijd aan te pakken. Maar ze worstelen nog met de vraag hoe ze dat het beste kunnen vormgeven.

In Oss heeft de gemeente hiervoor de methodiek van Maatschappelijk Aanbesteden ingezet, om optimaal gebruik te maken van de betrokkenheid, expertise en instrumenten van de maatschappelijke partijen en bewoners. De kern van Maatschappelijk Aanbesteden is dat de gemeente echt de ruimte geeft aan de samenleving om met voorstellen te komen. De gemeente faciliteert, zorgt voor de juiste kaders en randvoorwaarden, en evalueert. Het zijn echter de partijen en betrokken burgers die verantwoording afleggen aan de samenleving.

Maatschappelijk Aanbesteden werkt vanuit een stappenplan: van een gedegen procesafweging via de aanbesteding zelf naar een uitgewerkt bod op hoofdlijnen (zie tabel p. 28).

<i>Fase 0: Procesafweging</i>	Op basis van een gedegen stakeholderanalyse per vraagstuk afwegen waarom en op welke manier de methodiek van maatschappelijk verbinden kan worden ingezet.
<i>Fase 1: Vraagarticulatie en aanbesteding</i>	Formuleren van de maatschappelijke opgave waarop de gemeente een aanbod wil ontvangen. Oftewel: het stellen van de juiste vraag.
<i>Fase 2: Coalitievorming</i>	Bepalen welke partners betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van een bod op hoofdlijnen, en in welke rol. Verrassende verbindingen bieden hierbij nieuw perspectief.
<i>Fase 3: Ontwikkeling bod op hoofdlijnen</i>	Verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen. Dit leidt tot een formulering van een bod op hoofdlijnen, waarop bestuurlijk commitment gevraagd wordt van alle partijen.
<i>Fase 4: Uitwerking bod in uitvoeringsplan</i>	Ambities concretiseren en vertalen naar afspraken, aantallen, kosten, eisen en planning. Dit leidt tot een concreet aanbod van coalitiepartijen aan de gemeente, inclusief financieel plaatje en planning. Gemeente en coalitiepartijen bereiken overeenstemming over het bod. Afspraken worden vastgelegd in een convenant.
<i>Fase 5: Evaluatie</i>	Evalueren van het gehele proces.

Hoe werd deze methodiek ingezet in Oss? Aan woningcorporatie BrabantWonen werd gevraagd om in stadswijk de Dichtersbuurt de leiding te nemen bij het vormen van een coalitie, met als opdracht 'Maak van de Dichtersbuurt een levendige buurt waar alle bewoners zich mee verbonden voelen'. Het was dus een opgave die de bewoners van de wijk en hun dagelijks leven direct raakte.<sup>1</sup>

Met deze aanbesteding aan de samenleving liet de gemeente Oss het beantwoorden van de 'hoe-vraag' over aan het veld. De corporatie wist vervolgens in grote bijeenkomsten en bilaterale overleggen veel coalitiepartners aan de opgave te binden, zoals welzijnswerk, (bewoners)verenigingen, scholen, bedrijven, speeltuin, zorginstellingen, politie en vele anderen.

<sup>1</sup> In Oss is voor dorpskern Megen een vergelijkbare opgave geformuleerd. Daarbij heeft woonmaatschappij Mooiland Maasland de leiding gekregen voor de aanpak van de opgave.

Samen formuleerden zij een integraal bod vol voorstellen om bewoners en instellingen met elkaar in contact te brengen, samen activiteiten te ontwikkelen en de voorzieningen te verbeteren – zoals het inzetten van kunst ter bevordering van samenhang en betrokkenheid, het realiseren van een ontmoetings- en activiteitencentrum, het inzetten op sport als middel om integratie en contact te bevorderen en het plaatsen van ontmoetingsbankjes en speeltoestellen in de wijk. Ook werd gewerkt aan de structurele inzet van een wijkregisseur om de activiteiten te coördineren, en deed men voorstellen voor de herinrichting van delen van de wijk.

Het college van v&w van Oss was enthousiast over dit pakket en gaf snel een akkoord voor de uitwerking van het bod. Inmiddels wordt de laatste hand gelegd aan de uitvoeringsafspraken. De activiteiten voor de korte termijn zijn al van start gegaan. Men is het eens over de taakverdeling en financiën. De gemeente Oss ontwikkelt bovendien versneld een accommodatiebeleid voor maatschappelijk vastgoed. En binnenkort start de officiële evaluatie.

Uit de informele feedback is al wel duidelijk dat alle partijen positief zijn over de resultaten voor de wijk. Ook is er tevredenheid over het proces zelf, dat al heeft geleid tot meer samenhang en betere verhoudingen in de buurt.

## Ruimte bieden moet je leren

Ruimte bieden, zoals in Zeist en Oss gebeurde, is niet eenvoudig. Het vergt lef van de gemeente en betrokken partners. Het vraagt ook om creativiteit van alle partijen en het vermogen om over eigen belangen heen te stappen. De consequenties voor de betrokken partijen zijn bovendien groot: ze krijgen immers allemaal een nieuwe rol. De gemeente doet een stap terug en partijen uit de gemeenschap worden *shareholders* in plaats van stakeholders.

Daarom is het van belang om een aantal dingen in het oog te houden.

### *Bedenk vooraf goed waarom je burgers en professionals meer ruimte wilt geven.*

Is dit om principiële redenen (democratische legitimiteit), om inhoudelijke redenen (plannen worden er beter van), om relationele redenen (goed voor de onderlinge relaties) of om pragmatische redenen (kost minder tijd, minder bezwaarprocedures, eigen belang)? En hebben de andere partijen dezelfde visie? Pas als dat zo is, kan iedereen het er met elkaar over eens worden wanneer een proces succesvol is te noemen.

### *Denk goed na over de gevolgen.*

Meer ruimte voor burgers en professionals schept verwachtingen, zowel aan de kant van burgers en professionals als aan de kant van de gemeente. Het is bovendien ruimte die men niet graag weer opgeeft. Zorg daarom dat alle betrokkenen goed weten waar ze aan beginnen.

### *Werk aan vertrouwen dat de ruimte niet wordt misbruikt.*

Doe dat door daar open over te praten. Alle betrokkenen hebben belangen, ook de overheid. Spreek ze uit en maak ze daarmee hanteerbaar.

### *Stel vooraf duidelijke kaders.*

Geef vooral aan wat echt niet mag, maar beperk het aantal begrenzingsen zo veel als kan. Anders blijft er geen speelruimte over. Zolang men binnen de kaders blijft, is elke oplossing geoorloofd. Daarmee is de besluitvorming meteen ook eenvoudiger.

### *Blijf communiceren.*

Loslaten betekent inhoudelijk loslaten, niet de relatie loslaten. Door elkaar continu te informeren over de vorderingen, voorkomt men onaangename verassingingen aan het einde.

### *Laat professionals zelf verantwoording afleggen aan de omgeving.*

Dus ook die rol draag je als gemeente over.

### *Ondersteun professionals en ambtenaren in hun nieuwe rollen.*

Als men oude rollen loslaat, ontstaan vanzelf nieuwe rollen. Dat vraagt om nieuwe vaardigheden, en om steun voor die ontwikkeling.

## Conclusie

De overdracht van beschikkings- en beslissingsmacht gaat niet vanzelf, maar levert alle betrokkenen uiteindelijk veel op: betere en uitvoerbare oplossingen, waarvoor bovendien meer draagvlak is.

En dat is vooral voor de inwoners van een gemeente positief: zij moeten immers ervaren dat hun leven aan kwaliteit wint. In het RMO-advies wordt het centraal zetten van de burger gekoppeld aan het ontkokeren van geldstromen en het geven van (beslissings)macht aan burgers. Misschien zitten daar uiteindelijk wel de systeemoplossingen, maar voor de burger maakt het weinig uit hoe zijn situatie verbetert en door wie – als het maar gebeurt.

Professionals weten vaak goed wat er speelt onder bewoners. De kunst is om hen uit te dagen om heel concreet te formuleren welke verbeteringen zij teweeg willen brengen in het leven van burgers (kortere reistijd van huis naar werk, kortere wachtlijsten voor kinderopvang of zorg, een groter gevoel van veiligheid). Dan blijken vaak andere oplossingen te ontstaan: de inburgeringscursus geven op de crèche, buurtbewoners inschakelen om het gevoel van veiligheid te vergroten. Ook denken vanuit 'life events' of de gemiddelde werkdag van de burger kan waardevolle nieuwe ideeën genereren.

Nog meer dan nu het geval is, zou er dan ook voor gezorgd moeten worden dat ambtenaren en andere professionals dat burgerperspectief op het netvlies houden, ook los van de zo waardevolle participatietrajecten. Het zou steeds opnieuw de toetssteen moeten zijn: wat merken burgers hiervan en zitten zij hier wel op te wachten?





## 4 Succesvolle territoriale verkokering bij de wederopbouw van Roombeek

*Ton van Snellenberg*



*Op 13 mei 2000 wordt de wijk Roombeek in Enschede getroffen door de vuurwerkramp. Een immense schade is het gevolg: 42 hectare stad verwoest, een onoverzienbare hoeveelheid menselijk leed, en het vertrouwen in de overheid in een enkel moment verpulverd. De opgave om de gevolgen van de ramp te herstellen is enorm. Nauwelijks zeven en een half jaar later, op 22 november 2007, ontvangt Enschede de Gouden Piramide: de rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap. Voor de wederopbouw van hetzelfde Roombeek. Hoe is dit mogelijk? De aanpak in Roombeek is een heilzaam voorbeeld van effectieve territoriale verkokering. De basis van het succes ligt in de grote invloed die in de wederopbouw aan de samenleving is toebedeeld. Dit uitgangspunt kon tot bloei komen door de toevoeging van proceskwaliteit op hoog niveau, leiderschap en een krachtige multidisciplinaire organisatie met voldoende hulpbronnen en mandaat.*

## Wederopbouw als maatschappelijk vraagstuk

In deze bijdrage volgt een beeld van de wederopbouw van Roombeek. Een massieve opgave, waarvan het beginpunt werd gemarkeerd door een diepe crisis. Een crisis biedt na een fase van vanzelfsprekende chaos vaak heldere inzichten, omdat het de werkelijkheid uitvergroot. Hier was dat inzicht dat de wederopbouw van de wijk niet slechts een fysiek vraagstuk is. Met de blik over de verwoeste vlakte was meer dan ooit duidelijk dat de wederopbouw – en daarmee wijkontwikkeling in het algemeen – in eerste aanleg een maatschappelijk vraagstuk is.

Dit inzicht luidde de fundamentele keus in om vanaf de start van de planontwikkeling de wensen en ideeën uit de samenleving als uitgangspunt te nemen. Daarmee verkreeg de nieuwe wijk vanaf het begin een “integrale” basis; de samenleving denkt immers niet langs de lijnen van overheidskokers. De rol van de overheid lag erin om kwaliteit toe te voegen, waaronder: stedenbouwkundig, architectonisch, proceskwaliteit, kwaliteit van de openbare ruimte, en sociaal, economisch en cultureel beleid, waardoor de inbreng naar een hoger plan kon worden getild. Hierna volgen een beeld van de participatie, een aantal succesfactoren, onverwachte neveneffecten van de aanpak, en een eindoordeel.

## Veelvormige participatie

Roombeek is de voorbije jaren uitgegroeid tot een voorbeeld voor participatie in wijkontwikkeling. In de aanpak van het wederopbouwproces stond het betrekken van de vroegere bewoners vanaf het begin centraal. Alle kenmerkende groepen uit de wijk zijn daarbij afzonderlijk betrokken: huurders, kopers, migranten, autochtonen, jongeren, ouderen, ondernemers, kunstenaars, corporaties en scholen. Ook zijn bewoners per buurt benaderd, om zicht te krijgen op de verschillende identiteiten van de voormalige woonbuurten. In het proces werd de kern gevormd door uiterst eenvoudige vragen: “Wat was de identiteit van uw vroegere buurt, hoe woonde en leefde u hier vroeger, wat wilt u daarvan behouden, en wat wilt u anders”? Het is op zichzelf ook niet zo moeilijk om de goede vragen te stellen. Uiteindelijk zijn meer dan 3000 ideeën en meningen ingebracht, die richting hebben gegeven aan het Ontwikkelingsplan Roombeek. De ideeën zelf zijn alle gedocumenteerd in een rapportage met de veelzeggende titel “Een wijk ontworpen aan de keukentafel”. De invloed van de participatie heeft zich niet alleen bewogen op het niveau van het ontwikkelingsplan. Ook bij concrete onderwerpen was ruimte voor gezaghebbende invloed. Zomaar een paar voorbeelden van de reikwijdte.

Bij de wederopbouw van een van de woonbuurtjes – het Roomveldje – deed zich een discussie voor hoeveel van de nog resterende maar door de vuurwerkkramp ernstig beschadigde woningen behouden moesten blijven. De overtuiging van de stedenbouwkundige – die zoveel als mogelijk wilde behouden – en de inzet van de oud-bewoners – samen te vatten tot “d'r af met de pröttl” (vrij vertaald ‘weg met die rommel’) liepen zo uiteen dat vervolgens drie plannen zijn gemaakt: een met zoveel mogelijk behoud, een met zo weinig mogelijk behoud en een tussenliggende optie. De oud-bewoners hebben daarop bij hoofdelijke stemming bepaald welk plan het moest worden.

Bij de bouw van het voorzieningencluster in de wijk, waarin onder meer drie scholen, een kinderdagverblijf, een jeugdhonk, een aantal terugkerende verenigingen, een theaterzaal en een bibliotheek, is het plan geheel als coproductie van de architect, Peter Hübner en de toekomstige gebruikers opgesteld. Bijzonder was ook de wijze waarop de architect voor het voorzieningencluster is geselecteerd: hadden veel architecten prachtige plannen ingestuurd, Peter Hübner had niet meer dan een blanco vel ingediend. Op gesprek bij de commissie die belast was met de architectenkeuze betoogde Hübner dat er maar één manier was om tot een goed plan te komen: niet vooraf, maar pas nadat met alle betrokken partners was bepaald hoe het voorzieningencluster eruit zou moeten zien. Dit betoog was niet alleen overtuigend, maar viel ook in ontgonnen aarde; het volgde immers dezelfde lijn als de wijze waarop de wijk in zijn geheel werd opgebouwd. Toch zullen er maar weinig andere voorbeelden zijn waarbij een architect wordt geselecteerd op basis van een blanco vel papier. Zelfs de selectie van de stedenbouwkundige van de wijk (Pi de Bruijn) was onderwerp van instemming van de oud-bewoners. Hij werd uit drie kandidaten verkozen, waarbij zijn afkomst uit Losser uiteindelijk de doorslag gaf: hij zou in ieder geval de Twentse volksaard wel kunnen begrijpen.

En was tot slot oorspronkelijk beoogd dat de Stedenbouwkundige Structuurvisie getooid zou worden met de titel “Kenniswijk”, de bewoners zeiden: “Maak daar maar ‘Een wijk met kennissen’ van”.

## Voorwaarden voor succes

Het voorgaande laat zien dat feitelijk sprake is geweest van coproductie, waarbij de basis is gevormd door de inbreng vanuit de samenleving. Om de belofte van waarachtige participatie waar te kunnen maken, zijn in de casus van Roombeek in ieder geval drie noodzakelijke voorwaarden aan te wijzen: proceskwaliteit, leiderschap en een krachtige multidisciplinaire organisatie.

Om het participatieproces vorm te geven, is gespecialiseerde procesdeskundigheid betrokken. Het proces bestond voor een groot deel uit creatieve werkvormen om ideeën en wensen bij de oud-bewoners los te kunnen maken; gewone mensen zijn immers niet gewend om uren achtereen rond kale tafels te vergaderen over dikke pakken papier. De proceskwaliteit was in Roombeek te meer belangrijk door de emotionele lading van het project. Alleen door deze kwaliteit op hoog niveau toe te voegen kon de betrokkenheid van de participanten tot bloei worden gebracht.

Natuurlijk lopen wensen en ideeën van betrokkenen soms ver uiteen. Dat vergt een organisatie waarin zonodig ook knopen worden doorgehakt. Anders gezegd: dat vergt leiderschap. Dit leiderschap werd in Roombeek gevormd door de drie-eenheid van de projectdirecteur, de stedenbouwkundige en de bestuurder.

Vanwege de vertrouwenscrisis in de eerste periode na de vuurwerkramp, is gekozen voor een externe projectdirecteur van naam en faam: Peter Kuenzli. Voorts was er Pi de Bruijn, die als gezegd met instemming van bewoners tot stedenbouwkundige werd benoemd, en als laatste Roelof Bleker, een nieuwe wethouder met elan, die niet door de vuurwerkramp was aangetast.

Eén van de belangrijkste stappen die in het proces zijn gezet, is het destilleren van acht basisprincipes voor de wederopbouw uit de 3000 ingebrachte meningen. Dat die horde genomen kon worden lag zowel in het leiderschap zelf als in het vertrouwen dat daar inmiddels in was gegroeid.

Uiteraard zijn proceskwaliteit en leiderschap alleen onvoldoende om de wederopbouw tot stand te brengen. Daarvoor is ook een uitvoeringsorganisatie nodig. In Roombeek is gekozen voor een zeer ruim gemandateerd, van voldoende hulpbronnen voorzien en relatief onafhankelijk projectbureau, waarin alle disciplines van fysiek en sociaal tot economisch en cultureel vertegenwoordigd zijn.

Ontkokering binnen deze gebiedskoker was vanzelfsprekend, omdat – zoals aangegeven – het startpunt van de planvorming lag in de inbreng van oud-bewoners. De inbreng over hun toekomstige wijk was zo rijk als het leven zelf, en daarmee per definitie “integraal”. De verschillende disciplines konden zich vervolgens in samenhang oriënteren op deze integrale inbreng.

## Positieve neveneffecten

De participatie leverde nog enkele even verrassende als (achteraf) verklaarbare uitkomsten op. Een eerste is de lijn tussen verleden, heden en toekomst die in Roombeek overal zichtbaar is. Participatie van voormalige bewoners leidt logischerwijs tot een plaats voor de recente geschiedenis in de planvorming –bijvoorbeeld in de vorm van elementen uit de textielindustrie waar het vroegere Roombeek door werd gedomineerd.

Dat betekende: het behoud van voormalige textielpanden met daarin nieuwe functies, het herstel van het oude stratenpatroon, het terugbrengen van een vroegere beek, maar nu met een stedelijk karakter, en een parkachtige structuur die doet denken aan de vroegere bleken – grasvelden waar het geweven katoen op werd gebleekt. Deze historische elementen, nu voorzien van een nieuwe waarde, geven de wijk meteen een verhaal, een identiteit, die uitstijgt boven het denken in kokers.

Een tweede verrassende uitkomst vloeit voort uit de terugkeermogelijkheden die niet alleen golden voor de oud-bewoners, maar natuurlijk ook voor de voormalige ondernemers en kunstenaars in het gebied. Deze laatste waren bepalend voor een van de belangrijkste pijlers onder het stedenbouwkundig plan, namelijk: de herintroductie van functiemenging op wijkniveau. Wonen, werken, cultuur en voorzieningen zijn basiswaarden voor een duurzaam leefbare wijk, en cruciaal voor het ontstaan van een stads gevoel. Doorslaggevend voor de wijk van de 21ste eeuw.

## Zelfbouwers aan de macht

In Roombeek ligt de macht van de bewoners niet alleen in het planproces, het ligt ook in de uitvoering: via particulier opdrachtgeverschap. Om zowel vrijheid te geven als kwaliteit te bewaken, zijn in het ontwikkelingsplan verschillende niveaus van beeldregie verwerkt: hoge beeldregie waar de grote verkeersstromen langs bewegen, lage beeldregie – en daarmee ruimere mogelijkheden – in de binnengebieden.

Bij hoge beeldregie is het betrekken van een architect verplicht. Maar ook bij lage beeldregie worden zelfbouwers gestimuleerd tot bouwen onder architectuur, door het faciliteren van bouwbegeleiding en het aanbieden van architectuurcursussen. Natuurlijk laten niet alle zelfbouwers zich verleiden, maar dat vergroot vooral de diversiteit in de wijk. Een van de corporaties heeft zelfs de eerste huurders invloed gegeven op de bouw van de huurwoningen.

Een uiterst belangrijke factor waardoor particulier opdrachtgeverschap tot zijn recht kan komen, ligt voorts in de kwaliteit van de openbare ruimte. De kwaliteit daarvan dempt de grote verschillen die particulier opdrachtgeverschap met zich mee kan brengen, en brengt verband tussen verschillende bouwstijlen.

Tevens lokt een hoge kwaliteit van de openbare ruimte uit tot investeren, niet alleen door zelfbouwers, maar ook door ondernemers en corporaties. De voorzieningen in de wijk, die voor het merendeel in handen zijn van de corporaties, zijn alle onder hoogstaande architectuur gebouwd. Het Rozendaal, waarin het museum TwentseWelle is gevestigd, en het zorgcluster Eekenhof, zijn zelfs opgenomen in het nationale architectuurjaarboek 2008. Het maakt duidelijk dat een combinatie van vrijheid en kwaliteit tot een hoog niveau kan verleiden.

## Succesvolle verkokering – onder voorwaarden

Door het geheel van verschillende elementen ontstaat in Roombeek een beeld van balans in veelvormigheid en veelkleurigheid. De jury van de Gouden Piramide roemt in haar juryrapport op een aantal onderdelen diezelfde balans: “de balans tussen het sparen van de getroffen gebouwen en sloop, de balans tussen het herstel van de karakteristiek van de wijk en vernieuwing en de balans tussen een ruimhartige bewonersparticipatie en een gestuurde aanpak”. Al deze elementen zijn hiervoor aan bod geweest.

Daarvoor was niet meer nodig dan een krachtige multidisciplinaire organisatie, voorzien van voldoende hulpbronnen en met de verantwoordelijkheid voor één territoriaal afgebakende opgave: de wederopbouw van Roombeek. Met daarbij één uitgangspunt: de samenleving zelf staat centraal. Het is een aanpak die bij hernieuwde toepassing ook een volstrekt ander eindbeeld zal opleveren. Daarmee is het tevens een ode aan variëteit.

## Conclusie

Of de aanpak ook echt heeft gewerkt is dan nog een terechte vraag. Een bestemmingsplan voor het totale gebied van 62 hectare waartegen slechts vier zienswijzen worden ingebracht, en een terugkeerpercentage van de voormalige huurders van meer dan 40%: die cijfers geven richting aan een antwoord op die vraag.

Tot slot: een groot risico van de territoriaal verkokerde aanpak in Roombeek is nog onbenoemd gebleven. Dat is het risico dat Roombeek door de eigenstandige aanpak een enclave in de stad wordt. Dit is ondervangen door ook de opgave Roombeek weer

onderdeel te laten uitmaken van het stedelijk weefsel, vanaf het begin onderdeel te laten zijn van de wederopbouw.

Alles overziend is het voor een beetje slimme stad niet zo moeilijk om enerzijds de kracht van een verkokerde aanpak volledig in te zetten, en tegelijk de grootste valkuilen daarvan te ontlopen.







RUIMTE VOOR PROFESSIONALS



## 5 Armslag voor de wijkcoach

*Hans Weggemans en Lex Meiberg*



*De eerste ervaringen met wijkcoaches in de wijk Velve-Lindenhof in Enschede laten zien dat beslissingsbevoegde professionals, die zich niet meer te hoeven verliezen in overleg en registratie, het verschil kunnen maken in het leven van mensen met achterstanden. Niet alleen de burger, maar ook de professional draaft niet meer van het kastje naar de muur. In plaats van kokers te laten samenwerken ('ketenmanagement') krijgen individuele medewerkers meer ruimte, verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Daarmee sluit deze werkwijze perfect aan bij de aanbevelingen in het RMO-advies 'De ontkokering voorbij'.*

## Een bonte stoet hulpverleners

Wanneer gezinnen met meerdere problemen kampen, krijgen ze al snel te maken met een bonte stoet van instellingen en professionals. Vijf tot tien casemanagers voor een modaal probleemgezin is geen uitzondering. De veronderstelling is daarbij dat het gezin zelf de coördinatie kan verzorgen – iets wat natuurlijk niet meevalt, als het leven op andere punten al zo ingewikkeld is.

En als het gezin dan afhaakt, of geen ‘heldere hulpvraag’ heeft, staakt ook de hulp. De ‘bemoeizorg’ van de wijkzuster, schoolmeester of dominee, die niet met zulke noties werkte, bestaat immers niet meer. En de problematiek blijft dus bestaan, en wordt van generatie op generatie doorgegeven.

Dit probleem is inmiddels ook onderkend. Een oplossing wordt gezocht in het professioneel coördineren van alle hulp. Dat heeft wel verbeteringen gebracht, maar ook deze professionals zijn in wezen slechts case-lobbyisten die sterk afhankelijk zijn van de betrokken hulpverleners en organisaties. In wezen zijn ze dus nog net zo aan de bureaucratie overgeleverd als hun cliënten. Bovendien vergaderen de professionals zich suf om alle vormen van zorg op elkaar af te stemmen.

Dit systeem, met zijn vele spelers, specialisaties en doelgroepen, is natuurlijk niet de oorzaak van de achterstandsproblematiek, maar slaagt er ook niet in om mensen daadwerkelijk vooruit te helpen. De gemeente Enschede heeft daarom besloten om de oplossing niet langer te zoeken in de mantra ‘meer samenwerken’. Er is een nieuwe weg ingeslagen.

## Weg met de spaghetti van overleggen

De gemeente Enschede heeft de afgelopen vijf jaar de spaghetti aan afstemmings- en casusoverleggen gesaneerd – tot tevredenheid van de professionals en managers van de instellingen in de stad. Praktisch al het bestaand overleg voor specifieke doelgroepen is afgeschaft en vervangen door gebiedsgerichte wijkzorgteams. Gemeentelijke procesmanagers sturen op de voortgang en resultaten van de casemanagers binnen de teams. Een wijkzorgteam werkt daarbij altijd aan de problemen van het hele ‘systeem’ (vader, moeder, kinderen, opa, oma, de betrokken buurvrouw, et cetera).

Ook hebben de woningcorporaties en de gemeente Enschede de macht van het casemanagement aanzienlijk vergroot. Experimenten met huisbezoeken hebben geleerd dat het aankomt op een permanente en onontkoombare aanwezigheid van werkers in een buurt. Die moeten dan ook wel de tijd en middelen krijgen om met uithoudingsvermogen en

een eigenzinnige professionaliteit achter de voordeur te blijven werken. De 'granieten bestanden' van veel instanties vergen een lange adem – en handelingsruimte.

## Beslissingsmacht voor de wijkcoach

In de wijk Velve-Lindenhof in Enschede is vanuit deze gedachte een team van wijkcoaches gestart dat beschikt over speciale en vergaande beslissingsmogelijkheden. De wijkcoaches hebben beslissings- en indicatiemandaten op terreinen waarop de gemeente bevoegd is (wmo, wwv, Leerplicht). Het zijn dus gemeenteambtenaren binnen de gemeentelijke hiërarchie.

Met de niet-gemeentelijke instellingen zijn vergaande afspraken gemaakt: de wijkcoaches nemen de frontlijntaken van de betreffende instelling over (zoals ciz, Verslavingszorg, Woningcorporatie), en voorzien de formele beslisser van de benodigde informatie. In juridische termen geeft de wijkcoach daarmee een deskundigenadvies.

De afspraak is dat de adviezen door de betreffende instellingen één op één worden overgenomen en omgezet in formele besluiten, tenzij het advies de plank echt mislaat. De backoffice van een instelling zorgt vervolgens voor effectuering van de beslissing.

De wijkcoach is de facto, in de beeldvorming van de cliënt, tegelijkertijd:

- Consulent Werk en Bijstand
- Leerplichtambtenaar
- Zorgloket medewerker
- Indiciesteller Bureau Jeugdzorg en ciz
- Gezinsvoogd
- Gezinscoach
- Reclasseringsmedewerker
- Consulent woningcorporatie
- Maatschappelijk werker
- Schuldhulpverlener
- Casemanager GGZ en Verslavingszorg
- Opbouwwerker

Kortom: de wijkcoach is een sociale huisarts in de eerste lijn. Alle eerstelijns activiteiten kan de coach, net als de huisarts, zelf doen. Is de problematiek te complex of beschikt de coach over onvoldoende specifieke kennis, dan verwijst hij of zij door naar de tweede lijn (bijvoorbeeld een traject bij de GGZ of Verslavingszorg). En wanneer de coach beslissingen moet nemen waarmee de veiligheid van kinderen of gezinsleden in het geding is, wordt altijd de instelling met wettelijke taken op dat gebied in de eerste lijn ingeschakeld (bijvoorbeeld de politie of het Bureau Jeugdzorg).

Het experiment maakt de wereld voor mensen met een achterstand en een combinatie van problemen weer overzichtelijk. Zij hoeven niet meer van loket naar loket, van indi-

catie naar indicatie, maar krijgen te maken met een wijkcoach die alle nodige hulp kan activeren en kan doorpakken en beslissen als het nodig is – daarbij gebruik makend van oude en nieuwe netwerken in de wijk.

De inzet van wijkcoaches in de Velve-Lindenhof betekent dus “terug naar de eenvoud”. De coach is van alle markten thuis, spreekt de taal, is gehuisvest in de wijk en kent de sociale codes. Bovendien werkt hij of zij volgens het aloude principe ‘voor wat, hoort wat’. In veel gevallen wordt er dan ook onderhandeld: “Als jij een opleiding gaat volgen, de kinderen met ontbijt naar school stuurt en je laat behandelen aan de gokverslaving, dan zorg ik voor een participatieplaats, voor opvoedingsondersteuning en voor bijzondere bijstand”.

Er is brede overeenstemming dat dit leidt tot een win-win situatie voor zowel de wijk Velve-Lindenhof als de instellingen. De wijkcoaches krijgen vat op hardnekkige en complexe problemen. Ze realiseren doelen in situaties waar de meeste instellingen niet eens meer binnenkomen. De informatie waarover de wijkcoach beschikt is bovendien effectiever dan de vele vormen van ‘vraagverheldering’, en dat betekent efficiencywinst voor instellingen. Zij voeren immers besluiten van coaches uit en gaan het onderzoek niet nog eens overdoen.

Omdat het concept van de wijkcoach aanslaat en blijkt te werken, heeft de gemeente Enschede inmiddels besloten de filosofie ook breder toe te passen. Zo wordt er een team gevormd met Werk en Bijstand-consulenten en maatschappelijk werkers. Dat team gaat aan de slag met alle wwv-uitkeringsgerechtigden in een wijk die niet direct bemiddelbaar zijn, en die daarom eerst een participatietraject moeten doorlopen.

Deze Maatschappelijk Ondersteuners worden gemandateerd voor alle tot de gemeente behorende bevoegdheden, zoals de instrumenten van de wwv, de Schuldhulpverlening, de wmo en Leerplicht, aangevuld met de taken van het algemeen maatschappelijk werk. Net als de wijkcoaches zullen deze breed toegeruste professionals aanwezig zijn in de wijken en buurten, en kennen zij de mensen en hun sociale netwerken.

## Conclusie

Het pleidooi van ‘De ontkokering voorbij’ heeft met het Enschedese model van wijkcoaches een concrete uitvoering gekregen. Zo zijn er radicaal minder coördinatiekosten. In plaats van ketenregie te voeren, is gekozen voor handelingsruimte voor een breed bevoegde professional, die waar nodig specialisten uit de tweede lijn inschakelt. De coaches kunnen werkelijk hun verantwoordelijkheid nemen – en ook verantwoordelijk gehouden worden voor de verbetering van de situatie in een probleemgezin. Natuurlijk werken ze nog steeds nauw samen. Ze voeren intervisiegesprekken en bespre-

ken casuïstiek. Ook verantwoord en ze hun handelen naar elkaar, in plaats van aan een protocol of aan voorschriften voor een 'deelproduct' (zoals een 'participatietraject wegzetten'). Daarmee is de professionele controle door collega's gewaarborgd en wordt de krampachtige controle van bovenaf vermeden.

Het geheel levert een losse ordening op: het is de wijkcoach die steeds op een nieuwe manier oplossingen bedenkt voor de complexe problemen. Ook dat sluit goed aan bij de bevindingen in het RMO-rapport: de publieke sector kent nu eenmaal complexe organisaties, en een strakke, vooraf bepaalde taakverdeling is niet mogelijk. Wat het meest effectief zal zijn wordt per gezin bepaald, door een wijkcoach die de weg kent en de bevoegdheid heeft om knopen door te hakken.





## 6 Ervaringen van een stadsmarinier

*Marcel Dela Haije*



*In Rotterdam zijn sinds 2002 stadsmariniers werkzaam om de veiligheid in wijken met complexe problemen te verbeteren. Deze werkers in de frontlijn krijgen de ruimte om maatregelen te nemen, en die samen met bewoners en ondernemers uit te voeren – wat cruciaal is. Stadsmariniers behoren niet tot één dienst of organisatie met een strakke taakafbakening. Ze hebben juist het overzicht, en het mandaat om handelend op te treden. Welke ervaringen zijn daarmee al opgedaan? Hieronder een relaas uit de eerste hand.*

## De beste mensen in de slechtste wijken

In Rotterdam heeft gedurende het afgelopen decennium een belangwekkende omslag in het veiligheidsbeleid plaatsgevonden. Directe aanleiding voor die nieuwe aanpak waren de uitkomsten van de Veiligheidsindex, die in 2002 voor het eerst verscheen. De scores in deze index zijn voor eenderde gebaseerd op objectieve cijfers (aantal inbraken, geweldsdelicten, et cetera) en voor tweederde op het veiligheidsgevoel van bewoners. Ieder jaar worden zo'n 16.000 Rotterdammers geënuquêteerd.

In de eerste Veiligheidsindex scoorden verschillende wijken een forse onvoldoende. De bewoners van de oude stadswijken waren zeer ontevreden over de veiligheid en leefbaarheid in hun buurt. Het roer moest om, en daarom besloot het toenmalige college van burgemeester en wethouders onder andere om zogenaamde 'stadsmariniers' aan te stellen. Deze 'beste mensen in de slechtste wijken' kregen één opdracht mee: er persoonlijk voor zorgen dat de veiligheid en leefbaarheid in hun wijken verbeterde. En dat is voor de huidige stadsmariniers nog steeds zo.

De manier waarop: die wordt aan henzelf overgelaten. Soms zijn ze breekijzer, soms smeerolie of trekker. Soms alles tegelijk. Maar altijd opereren ze los van deelgemeenten of diensten en leggen ze rechtstreeks verantwoording af aan het College en de Stuurgroep Veilig. Met hun collega's vormen de stadsmariniers een maatschap die verantwoordelijk is voor het oplossen van urgente veiligheidsproblemen.

Als één van die stadsmariniers ben ik sinds 2006 in verschillende Rotterdamse wijken actief om de veiligheid te verbeteren. In die tijd heb ik het beeld van stadsmariniers zien veranderen. Aanvankelijk werd deze beschouwd als iemand die op termijn overbodig zou moeten worden, maar inmiddels zet de gemeente stadsmariniers structureel in, voor kortere of langere duur (Pieter Tops c.s., *Van urgentie naar noodzaak*, 2009).

Daarmee is dus een nieuw instrument beschikbaar gekomen. Want stadsmariniers passen niet in de strakke afbakening tussen diensten en gebieden, maar overstijgen die. Ze krijgen van het college de ruimte om bovenmaatse veiligheidsproblemen aan te pakken. Dat doen ze in de frontlijn, voor en vaak met bewoners en ondernemers. De adviezen uit 'De ontkokering voorbij' zijn mij als stadsmarinier dan ook uit het hart gegrepen.

## In gesprek gaan met de buurtbewoners

Veiligheidsbeleid kan pas echt succesvol zijn als bewoners en ondernemers er een actieve bijdrage aan leveren. De burger moet centraal staan. De beste manier om dat te

bereiken is met hen in gesprek te gaan. Als het kan bij de bewoner thuis of bij de ondernemer in zijn eigen zaak, tijdens en buiten kantooruren.

Zo zie je met eigen ogen wat er aan de hand is – en de bewoners en ondernemers merken dat er serieus naar hen wordt geluisterd. Wat je op zo'n moment vooral *niet* moet doen, is zeggen dat het probleem (a) niet onder jouw verantwoordelijkheid valt (b) de dienst zijn capaciteit echt aan belangrijker zaken moet besteden of (c) het toch reuze meevalt.

De impuls om zo te reageren is op zich begrijpelijk. Sommige wijkregisseurs of buurtagenten zijn gewend geraakt aan de gekkigheid: zij kijken nergens meer van op. Ook zie je in Rotterdamse wijken vaak dat uitvoerders de situatie van enkele jaren daarvoor – toen het allemaal nog veel erger was – als uitgangspunt nemen. Maar de bewoner kijkt vooruit en wil dat zijn probleem wordt opgelost. En dus moet dat het uitgangspunt zijn. Tegelijk is het van belang om in een gesprek ook grenzen te stellen. Als een bewoner oude koeien uit de sloot haalt, dring ik erop aan om actuele problemen te bespreken. Daar kunnen we immers nog iets aan veranderen.

Aan de hand van de concrete, actuele cases die bewoners aandragen, kan ik als stadsmarinier vervolgens direct aan de slag. Daarbij schakel ik allerlei instanties in: politie, deelgemeente, stadstoezicht, Roteb en corporaties.

In de eerste plaats doe ik dat natuurlijk om het concrete probleem op te lossen. Maar het is ook belangrijk om inzicht te krijgen in de mechanismen die maken dat het probleem eerder niet werd opgelost. Immers: de stadsmarinier heeft niet alleen het mandaat om de maatregelen te treffen, maar kan ook zaken agenderen bij de directeurs van diensten of bij het College. Overigens moeten de bewoners en ondernemers zelf ook meehelpen. De overheid kan het niet alleen.

## Herwinnen van vertrouwen in de overheid

Met deze aanpak worden niet alleen problemen opgelost; ook het vertrouwen van bewoners in de overheid kan zo herwonnen worden. Vaak zijn ze in de loop der tijd teleurgesteld geraakt over de moeite die het kostte om een melding te doen, en over wat er daarna gebeurde. Velen hebben het daarom opgegeven, zonder zich te realiseren dat er zo een *self-fulfilling prophecy* ontstaat. Want als bewoners niet meer melden, krijgen hun problemen vrijwel zeker geen aandacht.

Voor de teleurstelling zie ik drie oorzaken. Ten eerste is de overheid voor de gewone burger geanonimiseerd. In het kader van schaalvergroting en efficiencyoperaties is het doen van meldingen gecentraliseerd en ondergebracht in grote callcenters. Terwijl vroeger bij

een telefoontje naar het wijkbureau van de deelgemeente of de politie een half woord genoeg was, moeten bewoners nu voor hun gevoel een kruisverhoor ondergaan voordat ze hun melding kwijt kunnen. Terwijl de medewerker van het callcenter keurig zijn script of protocol afwerkt, voelt menig burger zich niet serieus genomen.

Een tweede oorzaak van de teleurstelling van bewoners ligt in het gebrek aan terugkoppeling. Het komt te weinig voor dat bewoners na een melding horen wat 'de overheid' heeft ondernomen. Daar waar die terugkoppeling automatisch verloopt, wil dat nog wel eens misgaan. Ik sprak al veel burgers die een kaartje in de bus kregen waarop stond dat hun probleem was verholpen, terwijl dat voor hen zeker nog niet het geval was.

Een derde oorzaak van de teleurstelling is de belofte die bewoners in zulke stadswijken keer op keer hebben gehoord van elkaar opvolgende bestuurders en ambtenaren – beloftes die vaak niet werden nagekomen.

Die vicieuze cirkel moet dus doorbroken worden. De meldingen en klachten van bewoners zijn van groot belang. Het zijn de signalen die nodig zijn om de schaarse capaciteit van overheidsdiensten te richten op de problemen die werkelijk om een oplossing vragen. Ik vertel bewoners steeds dat de kans dat er wordt opgetreden aanzienlijk groter is als men belt dan wanneer men niet belt. We hebben immers geen glazen bol op onze kantoren staan.

Om de drempel te verlagen en de communicatie weer op gang te brengen, zoek ik samen met vertegenwoordigers van de diensten uit de wijk bewonersgroepen op. Zo leren ze de gezichten van de stadswacht, de vuilnisman en de wijkagent kennen. Op hun beurt horen de uitvoerders uit eerste hand de klachten van bewoners. Dat maakt meer indruk en werkt motiverender dan een mailtje.

Bij die gelegenheden spreek ik met bewoners en diensten af dat we de proef op de som nemen. Gedurende een periode van twee à drie maanden melden bewoners hun problemen en pakken de diensten deze op. Het blijkt dat na zo'n periode het straatbeeld én het humeur van de bewoners aanzienlijk verbeterd zijn. In de Jan Sonjéstraat in Delfshaven spraken bewoners van 'een warm bad'. Na enkele maanden van samen alert zijn, melden en snel reageren is er weer vertrouwen in deelgemeente, politie, stadstoezicht en Roteb.

## Tips voor de afhandeling van meldingen

Wat zijn in mijn ervaring nu de belangrijkste zaken om rekening mee te houden als je als stadsmarinier een melding krijgt? Hoe kun je ervoor zorgen dat het na de eerste stappen niet alsnog misgaat met de afhandeling? Ondanks de goede bedoelingen kan het daar vaak toch nog spaak lopen. Hierbij tien tips om dat te voorkomen.

### 1 *Maak duidelijk wie verantwoordelijk is*

Waar iedereen verantwoordelijk is, is niemand verantwoordelijk. Het is van belang dat bij iedere casus duidelijk is wiens verantwoordelijkheid het is om deze zaak tot een goed eind te brengen, en wie het contact met de bewoner onderhoudt.

### 2 *Verminder het aantal overdrachtsmomenten*

Iedere keer dat een melding of een klacht wordt overgedragen, treedt er vertraging op. In het ergste geval gebeurt er zelfs niets mee. Laat de verantwoordelijke bewaken dat dat niet gebeurt.

### 3 *Denk in mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden*

Leg niet uit waarom iets *niet* kan. Doe voorstellen voor alternatieve oplossingsrichtingen of flankerende maatregelen. Pak ook eens – op zijn Rotterdams gezegd – een leffie. Vraag niet altijd om toestemming vooraf, maar doe wat nodig is.

### 4 *Underpromise and overdeliver*

Beloof niets, maar zorg ondertussen dat de zaak snel wordt geregeld. Zorg dat de bewoner geïnformeerd wordt over de voortgang – ook als er even niets te melden valt. Bij geen bericht denkt de bewoner al gauw dat zijn klacht vergeten is.

### 5 *Laat je niet met een kluitje in het riet sturen*

Met je gezonde verstand moet je bepalen of iets acceptabel is. Als een hele stadswijk zonder verlichting zit, geldt voor de afhandeling van die klacht niet de reguliere servicenorm van vijf werkdagen. Dan moet er druk worden opgebouwd, en mag de zaak zonodig worden geëscaleerd.

### 6 *Doe aan dossieropbouw*

Als je bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke maatregelen wilt treffen, moet er een actueel en breed klachtendossier zijn. Maak bewoners duidelijk dat zij daarin een belangrijke rol hebben. Maar: trek niet aan een dood paard. Als betrokkenen zelf geen bijdrage willen leveren – al is het anoniem – dan eindigen ook onze inspanningen.

### 7 *Trek de aanpak breder dan de klager*

Laat bij overlastklachten ook burenen benaderen door politie en stadstoezicht, om zo het feitenreelaas compleet te krijgen. Deze contactmomenten tonen de bewoners dat de overheid actief bezig is met hun veiligheid en de leefbaarheid in de buurt.

### 8 *Communiceer successen*

Informeert de direct omwonenden als met hun hulp een dealer van straat is geplukt (of informeer bij een heel groot succes een bredere kring met een bewonersbericht).

### 9 *Doe aan after sales*

Bel standaard drie weken na afhandeling van een melding met de bewoner om te vragen hoe het er nu voor staat.

### 10 *Bouw aan een structurele relatie*

Vraag aan de bewoners toestemming om hen te informeren of te bevragen over leefbaarheid. Vorm een buurtnetwerk van actieve bewoners. Zorg dat je de bewoners zelf kent.

## Tips voor samenwerken met andere partijen

Natuurlijk moet de ambtelijke organisatie er wel op zijn toegerust om zo te kunnen werken. Ook daarin ligt een uitdaging voor de stadsmarinier, want die zal daar op aan moeten sturen.

### 1 *Zorg voor een sense of urgency*

Wanneer een stadsmarinier in een Rotterdamse wijk werkt, is dat omdat daar zorgwekkende veiligheidsproblemen zijn. Stel vast of dat gevoel van urgentie wordt gedeeld. Zo niet, overtuig de veiligheidspartners dan met feiten.

### 2 *Start een 'Gideonsbende' op strategisch-tactisch niveau*

Beoordeel welke strategische partners van belang zijn voor het bereiken van resultaat. Kijk wie binnen die organisaties mandaat heeft om beslissingen te nemen en wie de uitvoering goed kent (helaas een zeldzame combinatie).

### 3 *Bepaal een gezamenlijke focus*

Probeer niet alle problemen tegelijkertijd op te lossen, maar richt je op de drie of vier kernvraagstukken met de meeste invloed op de veiligheid en leefbaarheid. Zoek dus naar laaghangend fruit, en *pick the battles you can win*. Bepaal welke delen van het gebied bijzondere aandacht vragen.

### 4 *Communiceer met de uitvoerders*

Ga in direct contact met de uitvoerders op de werkvloer, maak hen duidelijk hoe belangrijk zij zijn en vraag ze wat ze nodig hebben om te kunnen scoren.

### 5 *Zorg voor voldoende capaciteit en speelruimte voor de uitvoerders*

Reserveer een deel van de capaciteit – zowel geld als mensen – voor onvoorziene zaken. Als je in een dynamische omgeving complexe problemen wilt aanpakken, moeten de diensten daarvoor wel de speelruimte hebben. De stadsmarinier heeft dat in ieder geval, of kan daar voor zorgen.

### 6 *Zorg voor een zichtbare overheid*

Zorg dat elke dag in elke buurt de veiligheidspartners zichtbaar aan de slag zijn. Laat uitvoerders intensief contact zoeken met bewoners en ondernemers.

### 7 *Stel je open voor de bewoners*

Verlaag de drempels voor bewoners om je op te zoeken. Maak gebruik van hun ideeën en energie. Maak ze medeverantwoordelijk. Laat bewoners bijvoorbeeld meebepalen waaraan (een deel van) de capaciteit wordt besteed.

### 8 *Beoordeel met elkaar regelmatig het succes van de samenwerking*

Meet de vitaliteit van de samenwerkingsrelatie en werk aan verbeterpunten. Leer met elkaar van de successen, maar ook van de mislukkingen. Stel je daarin kwetsbaar op.

### 9 *Communiceer resultaten en successen*

Beprek je daarbij tot de feiten en laat de lezer zelf conclusies trekken. Meldt het aan de bewoners als het veiligheidsbeleid leidt tot betere aangifte- of meldingcijfers of een schoner straatbeeld. Beleving ijlt namelijk vaak na bij de werkelijkheid. *Be good and tell about it.*

## Conclusie

In Rotterdam moest het roer om. Gaandeweg zijn de stadsmariniers samen met de partners erin geslaagd om doorbraken te forceren en nieuwe perspectieven te scheppen. Ook andere steden overwegen de inzet van stadsmariniers.

Dat kan echter alleen slagen als iedereen – van de leden van het college van v&w tot de uitvoerders op straat – hetzelfde gevoel van urgentie deelt en zich verantwoordelijk voelt. En als het bestuur de stadsmarinier mandaat, ruimte en volledige steun biedt. Onder die voorwaarden sluit de aanpak naadloos aan op de visie in het RMO-advies.







RUIMTE VOOR BURGERS EN  
PROFESSIONALS IN DE JEUGDZORG



## 7 Wegen zoeken in een grijs gebied

*Erik Gerritsen en Leon Klinkers*



*Wat is er nodig om in de jeugdzorg adequaat in te spelen op de vaak complexe situatie van kinderen en gezinnen, en daadwerkelijk verbetering te brengen? Dat vergt in ieder geval samenwerking, want het is al gauw flink druk met instanties en hulpverleners rondom een probleemgezin. Stelselwijzigingen zijn daarvoor niet nodig; met een aantal eenvoudiger aanpassingen kom je al een heel eind. Wel kan de financiering anders geregeld worden. Nu worden vaak nog de verkeerde prikkels gegeven.*

## De uitvoering als uitgangspunt

De ervaring met het Bureau Jeugdzorg van de Agglomeratie Amsterdam leert dat het RMO-advies 'De ontkoking voorbij' op veel punten behatenswaardige conclusies bevat. Op dit moment overheerst de systeemwereld vaak nog de leefwereld. Het zorgproces lijkt meer ingericht om tegemoet te komen aan de noden van de organisatie dan aan die van de mensen met problemen. En zolang dat het geval blijft, zal het drama in de jeugdzorg voortduren.

'Ontkoken', zo zegt de RMO, is daarbij niet de oplossing. Dat klopt. Er moet uitvoeringsgericht gewerkt gaan worden, met alle relevante partijen aan tafel. En dat is dan niet de tafel in de VIP-room van het ministerie van Jeugd en Gezin, waar elke dinsdagochtend de ambtelijke staf van de jeugdminister, bestaande uit topambtenaren van alle bij het jeugdbeleid betrokken beleidsdirecties, bijeen komt.

De problemen in de praktijk worden opgelost in het casusoverleg waar onder voorzitterschap van een gezinsmanager van Bureau Jeugdzorg alle betrokken instanties (zorgaanbieders, woningbouwcorporatie, politie, maatschappelijke dienstverlening, sociale dienst, school, et cetera) aan tafel zitten – of op afroep beschikbaar zijn.

Die 'wrap around'-aanpak werkt, maar hij wordt nog te weinig toegepast. Hoe komt dat? Hieronder zetten we op een rij wat er nodig is voor een uitvoeringsgerichte aanpak waarbij alle partijen vanuit hun eigen deskundigheid een bijdrage leveren, maar zonder dat de zorg versnipperd raakt.

Een stelselwijziging is daarvoor niet nodig – dat principe uit het RMO-advies onderschrijven wij. Ontkoking van organisaties zal in de toekomst immers weer tot een tegenbeweging leiden. Toch is op één punt wel degelijk ontschotting nodig, vinden wij: in de manier van financieren. Verder gaat samenwerken niet vanzelf, ook niet als je redundantie in het zorgaanbod toestaat. Ook daar zal dus aan gewerkt moeten worden.

## Financiële hindernissen wegnemen

Waar in de jeugdzorg daadwerkelijk oplossingen gevonden worden, zijn de maatschappelijke opbrengsten (kinderen met een toekomst, opleiding en baan, en weg uit de criminaliteit) een veelvoud van de gedane investering. Maar de effectiviteit van de zorg laat nog veel te wensen over. Om die te verbeteren moet de politiek wel eerst investeren.

Daarbij moeten twee zaken in het stelsel echt op de schop. Er gaan nu perverse prikkels uit van de gescheiden financiering van organisaties – dat moet stoppen. Verder is de indicatiestelling een belangrijke hindernis op weg naar snelle en effectieve hulp.

De verkokerde financieringsstromen en productieafspraken hebben op dit moment nog tot gevolg dat alle partijen gefocust zijn op de eigen organisatie. De samenwerking die zo nodig is wordt daardoor niet beloond maar afgestraft. Organisaties kunnen zelfs failliet gaan aan samenwerking, want in de tarieven wordt geen rekening gehouden met de kosten die daaraan verbonden zijn.

Op die manier blijven de domeinbelangen dus overheersen, terwijl we organisatorische complexiteit en diversiteit juist moeten zien als een kans om complexe problemen op te lossen. Daarom moeten we af van het zwart-wit-denken, en juist het grijze gebied opzoeken en daar samen een weg in vinden – een weg die elke keer weer anders zal zijn. Dat kan echter alleen met financiële ontkokering.

## Samenwerking stimuleren

Behalve een herziening van de geldstromen zijn ook nog wat andere zaken nodig om samenwerking niet alleen mogelijk te maken, maar ook te stimuleren.

### *1 Met elkaar leren in een netwerk*

Ten eerste vraagt dat om een netwerkbenadering, waarin ruimte wordt geboden voor uitvoerende partijen en burgers om beter samen te werken en te snijden in de bureaucratie – in ruil voor afspraken over resultaten. Op die manier kan veel meer gebruik gemaakt worden van leren, zelforganisatie, en de kracht van uiteenlopende benaderingen en kokers. Daarbij moet iedereen ervan doordrongen zijn dat overlap tussen diensten geen probleem is, dat complexe problemen nu eenmaal om een complexe oplossing vragen, en dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden – waarbij dat dan wel weer voor alle gevallen moet gelden.

### *2 Zorgen voor daadkracht*

Ten tweede moet er minder geschakeld worden tussen bestuurders of tussen professionals onderling. Wil er daadwerkelijk iets veranderen, dan moeten er op alle niveaus juist verbindingen zijn. Maar dat vereist wel bestuurlijke daadkracht.

In Amsterdam zijn we trots op het multidisciplinair overleg; dat kan dienen als een goed voorbeeld van samenwerking. In dat overleg zitten niet alleen een jeugdzorgmedewerker, een GZ psycholoog en een werkbegeleider om de tafel, maar schuiven waar nodig bijvoorbeeld ook een woningbouwcorporatie, een GGZ-instelling, politiefunctionarissen of mensen van de schuldhulpverlening aan.

Natuurlijk bestaan er al jaren multidisciplinaire overleggen, maar die zijn vrijblijvend en niet bestuurlijk afgedekt – en er ontbreekt een escalatiemechanisme. Door deze collec-

tieve machteloosheid blijven dingen vaak dooretteren. Daarom leggen we de escalatiemogelijkheden nu in werkprocessen vast.

Dat werkt als volgt. Na aanmelding van een probleemgezin brengt een analyseteam de problematiek in kaart en maakt een plan van aanpak. Het casusoverleg/uitvoeringsteam gaat aan de slag onder regie van de gezinsmanager. Problemen kunnen worden 'geëscaleerd' naar procesmanagers die een mandaat hebben voor de binnenwereld (dat is dan een medewerker van het Bureau Jeugdzorg) en de buitenwereld (dat is dan een medewerker van de gemeente).

Als die er niet uitkomen, kan de zaak aan de burgemeester worden voorgelegd. Dat is overigens nog niet voorgekomen, want men doet er alles aan om er onderling uit te komen. Toch zijn deze escalatieafspraken belangrijk. Een voorwaarde is wel dat ze bestuurlijk zijn afgekaart.

### *3 Zorgen voor een reële caseload*

Het derde punt om samenwerking beter te laten verlopen is intern scherper koersen. Op dit moment nemen medewerkers meer caseload op zich dan ze zelf zeggen te kunnen dragen, en laten ze vervolgens verborgen wachtlijsten ontstaan (wel de intake doen waardoor de zaak niet op de formele wachtlijst komt, maar daarna geen tijd meer hebben om te handelen).

Op die manier proberen ze de gaten te dichten die andere instanties laten vallen – ook als het Bureau Jeugdzorg daar niet verantwoordelijk voor is, geen tijd voor heeft en niet voor wordt gefinancierd. Het effect is een te hoge werklust, die ten koste gaat van de kwaliteit van het werk.

Bovendien blijft het probleem zo ook verborgen en moeilijk grijpbaar voor het management. In die zin doen de medewerkers dit zichzelf gedeeltelijk aan. Het systeem houdt zichzelf dus in stand, terwijl feitelijk andere acties nodig zijn: een scherpere prioriteitstelling, extra financiering, en zorgen dat eerstelijns hulpverlening, zorgaanbieders en ketenpartners hun verantwoordelijkheid nemen. Alleen bij acute veiligheidsproblematiek moet gewoon actie worden ondernomen, ook als andere partijen het erbij laten zitten.

Kortom: medewerkers moeten niet meer caseload op zich nemen dan voor het leveren van goede zorg verantwoord is. Dit vergt uiteraard een constant overleg tussen leidinggevenden en medewerkers over de productie, een acceptabele caseload en de gewenste kwaliteit – dit alles tegen de achtergrond van de ervaring van de medewerker en de complexiteit van de zaken die hij of zij onder handen heeft.

#### 4 Klein beginnen

Het laatste punt om samenwerking goed van de grond te krijgen is: klein beginnen. In Amsterdam zijn we in Slotervaart gestart met een nieuwe aanpak. Op advies van de straatcoaches hebben we één gezin geselecteerd. Daarna zijn in zes sessies vijftien professionals met hun bazen, afkomstig van vijftien instellingen, uitgenodigd om mee te denken over oplossingen voor dit gezin. Mooi was dat bij de deelnemers langzaam het besef groeide dat de problematiek veelzijdig was, en de oplossing dat dus ook moest zijn. De vier of vijf meest betrokken partijen hebben vervolgens een integraal plan opgesteld, waarbij de acties die iedereen nodig vond meteen werden uitgevoerd. Zaken waarover men van mening verschilde werden 'geëscaleerd' naar het bijzondere casusoverleg. Met deze aanpak maak je het mogelijk om informatie uit te wisselen en vertrouwen in elkaar te krijgen. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat de woningbouwcorporatie beschikt over de mogelijkheid van sancties bij wangedrag, met bepalingen in het huurcontract daarover – en die kun je inzetten als je samenwerkt.

Voor de gezinnen zelf is het een laatste-kans-benadering: we bieden alle hulp, maar het gezin moet zich dan ook aan een aantal afspraken houden, anders houdt het op en gaan we over tot ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing en/of huisuitzetting.

Op deze wijze verbind je een gezin met professionals en hun bazen, en veroordeel je ze tot elkaar. De overheid biedt een locatie en koffie aan, en zorgt voor een voorzitter. De oplossingen worden werkende weg bedacht.

Deze aanpak – direct ontsproten aan de praktijk – wordt inmiddels verbreed tot de hele stadsregio. Wat je bij die verbreding in elk geval niet moet doen, is *best practices* ten voorbeeld stellen. Actieleren staat centraal. Ieder team moet zijn eigen worsteling met samenwerken doormaken, en zijn weg daarin vinden. Dat kun je niet uitrollen als een sjabloon; dat moet je mensen zelf laten ervaren.

## Conclusie

De belangrijkste aanvulling op het RMO-advies is dat er een einde moet komen aan de verkokerde financieringssystemen. Die hinderen nu nog vaak de samenwerking, en hebben zelfs effecten die haaks op de beoogde doelen staan.

Dat betekent ook: loslaten van de terreur van denken in kosten en baten binnen een 'koker'. Nu wordt er nog te vaak niet geïnvesteerd in praktijkoplossingen, omdat de besparingen die dat uiteindelijk oplevert alleen buiten de eigen koker tot lastenverlichting leiden. Voor het overige is geen stelselwijziging nodig om meer en beter te gaan samenwerken – daar volstaan slimme werkwijzen en flexibiliteit.





## 8 Niet naar de letter, maar naar de geest

*Jos Baecke, Peter Paul Doodkorte en Caroline Mobach*



*Hoe kun je in de jeugdzorg ruimte maken voor professionals met armslag? Hoe waarborg je dat niet het systeem maar de situatie van kind en gezin centraal staat? Daarvoor is in Overijssel Plan+ ontwikkeld: een methodiek om met minder regels tot creatieve en effectieve oplossingen te komen. Samen met het gezin worden plannen gemaakt voor een veilige en zorgzame opvoedsituatie. Zo wordt voorzien in maatwerk, met als doel een merkbaar beter leven voor kinderen en ouders. Minder aandacht voor de inrichting van de jeugdzorg zelf, meer aandacht voor de mensen om wie het gaat: dat is precies wat de RMO adviseert in 'De ontkokering voorbij'.*

## Toegangscontrole als struikelblok

Een belangrijk doel van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) was om zorg op maat en cliënt-gerichte hulp mogelijk te maken door een objectieve en integrale indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg. Maar de praktijk is anders, zo blijkt uit met name de laatste evaluatie van de Wjz. Hoe komt dat?

Juist die indicatiestelling blijkt een struikelblok. De toegangscontrole weegt zwaarder dan het snel en gericht bieden van hulp. Bovendien betreft de indicatie vooral het kind, en is er te weinig aandacht voor de omgeving waarin het kind leeft. Ook wordt er gedacht vanuit capaciteit, en veel minder vanuit het resultaat dat bereikt moet worden. Procedures en protocollen bepalen te veel wat er aan hulp geboden wordt.

Organisatorische en financiële regels bepalen dus in niet geringe mate de werking van het hulpverleningssysteem. De integrale aanpak, die de cliënt en zijn (meervoudige) vraag als vertrekpunt neemt, is onvoldoende van de grond gekomen. Wettelijke regels en gedetailleerde verantwoordingseisen bemoeilijken de samenwerking tussen de kokers van provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG en jeugd-GGZ. Deze factoren belemmeren het leveren van zorg op maat en slaan de creativiteit en pioniersgeest voor het leveren van maatwerk dood.

Maar het kan ook anders. Met de bevindingen van de evaluaties van de Wjz (2006 en 2009) in het achterhoofd, en indachtig de kern van de aanbevelingen van de RMO, laten we aan de hand van het praktijkvoorbeeld Plan+ in de provincie Overijssel zien dat er mogelijkheden zijn om aan de onbedoelde effecten van de Wjz te ontkomen.

## Uitgangspunten voor echte zorg op maat

Hulpverleners zijn veelal geneigd te handelen vanuit het aanbod, zich daarbij verantwoordend volgens de vastgestelde regels. Dit leidt echter niet tot constructieve samenwerking. Expertise blijft zo binnen de eigen koker en wordt niet gedeeld. Bij eenvoudige problemen kan dat prima werken, maar bij een combinatie van problemen vormt deze tunnelvisie wel degelijk een belemmering voor adequate hulp. Er is dan ook een omslag nodig in het denken, en in de manier van werken.

Opgroeien betekent: steeds meer meeleven, meedoen, meedenken en meebeslissen. Ouders moeten dat proces begeleiden. Waar zij dat zelf onvoldoende doen, kan een netwerk ondersteuning bieden. Hulpverleners zullen daar dan ook als eerste op moeten inzetten. Op die manier gaan ze uit van de eigen kracht van de mensen, zonder daarbij de eventuele noodzaak van specialistische zorg uit het oog te verliezen. Met het oog op

de continuïteit zouden ze bovendien moeten denken in termen van concrete resultaten. Die gewenste resultaten moeten het vertrekpunt zijn voor de organisatie en voor het geven van de hulp, niet het omgekeerde. Daarvoor moet de professional dan wel voldoende armslag krijgen. Precies deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in ons praktijkvoorbeeld.

## Op eigen kracht naar nieuwe mogelijkheden

Ervaringen met Plan+, uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel (2009), laten zien hoe de gewenste omslag in de praktijk kan werken. De opzet is experimenteel, gebaseerd op de ambitie “over en dwars door de schotten heen werken”. Hoe dat precies moet: dat wordt gaandeweg wel duidelijk.

En zo werkt het ook in de praktijk. Waar professionals de kans krijgen om op hun eigen oordeel te vertrouwen en handelend op te treden, worden nieuwe en onverwachte mogelijkheden aangeboord, zowel in het netwerk van kind en gezin als in dat van de professionals zelf.

De cliënten hebben daarbij een leidende rol. Kinderen en ouders worden gestimuleerd én geholpen zelf hun problemen aan te pakken. Dienstverleners nemen dus niet over, maar sluiten (tijdelijk) aan. En de cliënt wordt actief betrokken bij het opstellen van het hulpverleningsplan.

Elke cliënt krijgt in principe eerst een Eigen Kracht Conferentie (ЕКC) aangeboden.

Bureau Jeugdzorg beoordeelt of het daarop gebaseerde plan voldoende voorziet in de veiligheid van het kind. Als het aanbod van een ЕКC wordt afgewezen, of als het moeilijk is de beschikbare hulp in deze situatie toe te passen, wordt er overlegd aan de zogenaamde +tafel, door de cliënt (vertegenwoordiger), Bureau Jeugdzorg en vertegenwoordigers van de zorgaanbieders. In principe gebeurt dat op uitnodiging van de cliënt en/of zijn gezinsstelsel, of een daardoor aangewezen vertegenwoordiger.

### *Twee praktijkvoorbeelden*

Een jongen van 14 woont in een leefgroep. Terug naar huis gaan zou er niet meer in zitten, zei een gedragswetenschapper. Toch is er een uitgebreid plan opgesteld om juist dat doel te bereiken, met weekendzorg, een zorgboederij, een fitnessabonnement en een leerwerktraject op het schip 'De Tukker'. Met die ondersteuning wil hij de sprong wagen om weer thuis te gaan wonen.

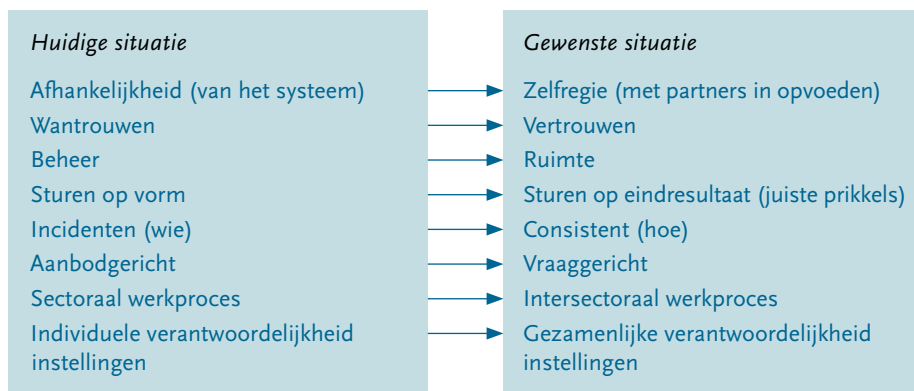
Een meisje van 11 is al vijf keer verhuisd en heeft nu een vaste plek nodig om op te groeien. Haar ouders hebben aan de +tafel bedacht dat ze graag alsnog een Eigen Kracht Conferentie willen, zodat ze er alles aan kunnen doen om een passend pleeggezin te vinden.

Met deze werkwijze gaat Plan+ dwars door de huidige regelgeving en systematiek van verantwoording heen – en dit wordt niet alleen door de vingers gezien, maar zelfs gefaciliteerd. De provincie en andere financiers ('de kokers') stellen zich lossier op en tonen zo hun vertrouwen in de professionals.

De aanpak in Plan+ leidt dus tot een 'ontregeling' van bestaande structuren en afspraken, met als groot voordeel dat afspraken gemakkelijker worden nagekomen en er dus meer resultaat wordt geboekt. Er zitten niet meer partijen aan tafel dan nodig, en de professionals krijgen de ruimte om in samenspraak met de cliënt te kijken wat de beste oplossing is.

Tegelijkertijd worden voorstellen voor structurele 'ontregelingen' doorgesluisd naar de provincie. Die zorgt ervoor dat daarover afspraken worden gemaakt. Uiteindelijk zullen ook landelijke afspraken nodig zijn.

De ervaringen met Plan+ zijn eenduidig positief: de hulpverleners geven aan zich 'eindelijk gehoord' te voelen, en de betrokken +professionals ervaren nieuw elan. In de kern sluit Plan+ daarmee goed aan op de aanbevelingen van de RMO in 'De ontkokering voorbij'. Onderstaand schema geeft weer welke omslag er met Plan+ wordt nagestreefd.



## Conclusie

In de jeugdzorg wordt verantwoordelijkheid nog veel te vaak functioneel opgevat. De vraag 'Ben ik hiervoor verantwoordelijk?' wordt dan vernauwd tot 'Valt het onder mijn functieomschrijving?' Zo blijft verantwoordelijkheid beperkt tot formele aansprakelijkheid. De omslag die nodig is vraagt om ruimte voor professionals, en om een andere attitude. Voor leidinggevendenden betekent dit dat zij moeten omgaan met de spanning tussen sturen en loslaten.

De evaluatie van de Wjz maakt duidelijk dat de aard van de problematiek van cliënten ingewikkelder en complexer wordt, en ook dat kinderen en hun ouders behoefte hebben aan op hun situatie afgestemde zorg. Maatwerk dus! Dat is precies wat de wet eigenlijk beoogde.

Hierboven zagen we dat de praktijk weerbarstig is, maar dat er ook manieren zijn om in de geest van de wet te opereren. Op termijn zal het systeem mee moeten groeien met de praktijk, en zijn er wat aanpassingen nodig. Maar die worden dan ingegeven door wat werkt.



## 9 De praktijk als leidraad

*Adri van Montfoort*



*In 'De ontkokering voorbij' bepleit de RMO een pragmatisch alternatief voor een allesomvattende aanpak van meervoudige problemen. De dienstverlening moet centraal staan, en daarom moeten burgers meer beslissingsmacht krijgen, en professionals meer ruimte. De aanpak van huiselijk geweld door de Mutsaersstichting en andere instellingen in Noord-Limburg is een voorbeeld van zo'n pragmatisch alternatief.*



## Terug naar de basis

Een tijdelijk huisverbod voor iemand die thuis gewelddadig is: dat is een van de voorbeelden van een creatieve aanpak van een bekend en vaak complex probleem. Met dit idee is in Venlo een pilot opgezet. De pilot maakt deel uit van het programma Focus, dat ontwikkeld is door de Mutsaersstichting – een organisatie die zich bezighoudt met jeugdzorg, GGZ, onderwijs en welzijn.

Focus is een voorbeeld van intersectorale vernieuwing. De activiteiten (de pilot, intensief casemanagement en behandeling) zijn gebaseerd op wat gezinsleden aangeven nodig te hebben. Daarmee gaan de hulpverleners terug naar de basis: ze richten de hulp zo in dat die aansluit bij de probleemsituatie.

Een visie op de inhoud is onontbeerlijk voor een dergelijke vernieuwing. Uiteraard zijn de wensen van de betrokkenen daarbij van belang – maar er is meer nodig dan het credo:

‘wij sluiten aan bij wat de gezinsleden willen’. Daarom werkt Focus met de volgende uitgangspunten:

- De hulp start direct, zo nodig binnen enkele uren na een melding, en als regel binnen enkele dagen
- De hulp is gezinsgericht en gericht op versterking van het sociale netwerk van het gezin
- De hulp is oplossingsgericht
- De veiligheid van het kind staat centraal en afspraken hierover worden ‘smart’ gemaakt en gecontroleerd
- De ‘key worker’ is de hulpverlener die belangrijk is voor de gezinsleden; dit is in beginsel ook degene die de regie voert
- De effectiviteit van de zorg wordt voortdurend gevolgd.

De praktijk is dus het uitgangspunt. Van daaruit worden pilots opgezet, die het mogelijk maken om de werkwijze bij te stellen. Maar vanaf het begin moet de best mogelijke praktijk voor de cliënt de leidraad zijn.

Dat betekent ook dat ervaren en goed opgeleide deskundigen ingeschakeld moeten worden. Daarom zijn twee zeer ervaren casemanagers ingezet op een centrale plaats in het project, en zijn alle betrokken medewerkers speciaal voor het nieuwe programma opgeleid. De directeur van de Mutsaersstichting heeft het belang van Focus onderstreept door zelf actief mee te doen aan de ontwikkeling van het project. Verder wordt er intensief samengewerkt met de politie, de gemeenten, het Bureau Jeugdzorg en andere instellingen. Financiële steun is gezocht bij de verantwoordelijke overheden en andere financiers (zorgverzekeraars).

## Verankeren van de nieuwe praktijk

Als er eenmaal ervaringen zijn opgedaan, kan de nieuwe praktijk een plaats krijgen binnen de instellingen en in het beleid. Managers moet gevraagd worden om de organisaties geleidelijk aan te passen. Ook is een dialoog met de overheid noodzakelijk.

De verbreding van de nieuwe praktijk naar de bestaande organisaties is het meest kritische punt in deze wijze van vernieuwen. In een pilot kan alles, maar op het moment dat de nieuwe benadering structureel gemaakt moet worden, botst dit met de bestaande organisaties.

Dit is voor Focus een actueel probleem. Een regionaal programma dat gemeentelijke functies, jeugdzorg, GGZ, kinder- en jeugdpsychiatrie, politie en justitie omvat, komt voortdurend in contact met de breukvlakken tussen al die instellingen, en met uiteenlopende invalshoeken. Zo wil de gemeente alle burgergerichte functies integraal organiseren – een benadering die haaks staat op die van Focus. Hetzelfde geldt voor andere betrokken instellingen en sectoren.

Voor beleidsmakers is de belangrijkste uitdaging om innovatieve praktijken te steunen en geleidelijk aan de financiering, controle en 'afrekening' hierop aan te passen. Dit klinkt voor de hand liggend, maar er bestaat nu eenmaal een spanning tussen de wens om zoveel mogelijk vooraf te weten (wat bieden we aan, en tegen welke prijs?) en de wens om flexibel en op maat hulp te bieden.

Daarbij kun je ervoor kiezen om te sturen op beheersing, maar dan is de praktijk per definitie niet innovatief en niet flexibel. Of je kunt sturen op een flexibele en innovatieve praktijk, maar dan is beheersing over de hele linie weer niet mogelijk. Kortom: de keuze voor innovatie dwingt tot andere manieren van controle, bijvoorbeeld door steekproefsgewijs na te gaan of voldaan wordt aan een beperkt aantal kwaliteitseisen.

## Conclusie

De RMO pleit voor het aansluiten bij de vraag van de burger en het vergroten van de invloed van de burger en de uitvoerende beroepskrachten. Focus is een voorbeeld van een programma waarin dit uitgangspunt in praktijk gebracht wordt.

De initiatiefnemers zijn niet uitgegaan van een toekomstig stelsel waarin 'alles wat te maken heeft met huiselijk geweld' bij één overheidsinstantie is ondergebracht. Focus sluit aan bij de gezinsleden op het moment van een crisis, en zoekt vanaf dat punt samen met hen naar de in deze situatie meest passende oplossingen.

Wel past hier een kanttekening bij het uitgangspunt van de RMO om de vraag van de burger centraal te zetten. In de jeugdzorg en bij de aanpak van huiselijk geweld gaat het niet alleen om hulpverlening die aansluit bij de vraag, maar ook om rechtshandhaving en rechtsbescherming. Deze interventiepraktijken zijn per definitie een mix van vraagsturing, effectieve methoden en normatief handelen.

De RMO besteedt geen aandacht aan sturing vanuit een inhoudelijke visie, noch aan normatieve sturing door de overheid. Toch is een programma zoals Focus pas mogelijk met het door de overheid ontwikkelde beleid voor de aanpak van huiselijk geweld als basis. De overheid zorgt immers voor wetgeving en draagt de norm uit dat huiselijk geweld onaanvaardbaar is. En ook voor de organisatie draagt de overheid verantwoordelijkheid. Het succes van een praktijk zoals Focus wordt daarom uiteindelijk bepaald door het juiste evenwicht tussen aansluiten bij de vraag van de gezinsleden enerzijds en het handhaven van door de overheid gestelde normen anderzijds.

## 10 Een snelcursus ontkokeren

*Ton Quadt en Bert Burger*



*In de Rotterdamse regio functioneren per 1 januari 2010 veertien Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Een Centrum voor Jeugd en Gezin in de Rotterdamse regio is meer dan een fysieke plek waar wordt samengewerkt; het is ook één organisatie. De vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin in de Rotterdamse regio heeft in 2009 plaatsgevonden door de inzet van instrumenten uit de gereedschapskist van de ontkokering: een reorganisatie in combinatie met privatisering van een deel van de GGD, en een fusie met een private organisatie. En toch wordt de richting van het advies van de RMO op hoofdlijnen gevolgd.*

## Meerdere wegen naar hetzelfde doel?

Het Rotterdamse Actieprogramma 'Ieder kind wint' is in de kern een investeringsprogramma in de uitvoering van het jeugdbeleid. De infrastructuur wordt verder uitgebouwd, en de slagkracht wordt vergroot. Daarbij wordt er ingezet op vroegsignalering en preventie. Ook wordt er fors geïnvesteerd in meer capaciteit. Samenwerking met de partners in de jeugdketen mag niet langer vrijblijvend zijn: er moeten taken toegewezen worden, waarbij altijd duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft.

De vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin is één van de speerpunten in dit Actieprogramma. In de Rotterdamse regio is per 1 januari 2010 een private stichting Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) gevormd. Naast een centrale organisatie heeft de stichting ongeveer 14 centra, verspreid over de stad en de regio Rotterdam. Het is niet alleen de gemeente Rotterdam die deze aanpak hanteert – dat gebeurt ook door en samen met een flink aantal regiegemeenten.

Op het eerste gezicht lijkt deze opzet zich maar ten dele te rijmen met de visie in het RMO-advies. De RMO heeft in 'De ontkokering voorbij' bepleit om de praktijkproblemen pragmatisch op te lossen, zonder complexe reorganisaties en stelselherzieningen. Het verrassende is dat met de benadering in de Rotterdamse regio op hoofdlijnen toch de richting wordt gevolgd die de RMO voorstaat. Hieronder leggen we uit welke overeenkomsten we zien.

## Ruimte voor de belangen van kinderen

Een van de pragmatische veranderingen die de RMO bepleit is om in de uitvoeringspraktijk de burgers centraal te stellen: hun hulpvraag en hun behoeften moeten richtinggevend zijn, niet wat er vanuit de organisatiestructuur aan hulp en steun beschikbaar is. Die gedachte is zeker ook de leidraad voor de Rotterdamse reorganisatie. De ambitie is dat de Centra voor Jeugd en Gezin laagdrempelig toegankelijk zijn voor gezinnen met kinderen van 0 tot 23 jaar. Ze moeten er terecht kunnen voor advies, voor een cursus, voor lichte hulpverlening en voor verwijzing naar elders – waarbij de casusregisseur in de gaten houdt hoe de behandeling loopt, en adviseert en begeleidt.

Bestuurders en instellingen hebben daarbij de plicht om hun aanbod zo te organiseren dat kinderen er daadwerkelijk beter van worden. Dat vraagt om samenwerken, om investeren, en om durven te veranderen – ook als dit gevestigde belangen schaadt. Instellingsbelangen moeten ondergeschikt gemaakt worden aan wat goed is voor de kinderen. Maar niet elke hulpvraag bereikt het Centrum voor Jeugd en Gezin op initiatief van de

burger zelf. Daarom richten de centra zich er ook op om zicht te krijgen op de risico's in gezinnen die niet uit zichzelf aan komen kloppen. Om tijdig risico's te onderkennen (vroegsignalering), en ook tijdig te kunnen interveniëren, is het noodzakelijk om *alle* kinderen in beeld te hebben. Uit onderzoek is gebleken dat hiervan vooralsnog geen sprake is.

Daar waar de centra wel bekend zijn met gezinnen waar iets dreigt mis te gaan, gaat het erom de juiste hulp en zorg zo vroeg mogelijk te leveren, en dat ook op de juiste plek te doen, variërend van relatief lichte en tijdelijke interventies tot zeer intensieve zorg. Het doel is steeds om het ontstaan van grotere problemen te voorkomen. Is een oproep om langs te komen niet voldoende, dan volgt er huisbezoek. Zo nodig wordt de doorzettingmacht van de burgemeester (jeugdconsul) ingezet.

Ook op een heel ander niveau wordt het belang van de burger in het oog gehouden. Zo is er een cliëntenraad die de dienstverlening evalueert. Om het publieke belang te borgen (een deel van de uit te voeren taken is immers een wettelijke taak), is voorzien in een Raad voor het Publiek Belang, die fungeert naast het bestuur en de Raad van Toezicht van de overkoepelende Stichting CJG. In die raad hebben de wetouders jeugdbeleid van de deelnemende gemeenten zitting.

## Ruimte voor verantwoordelijkheid en samenwerking

Ook belangrijk in de visie van de RMO is dat de uitvoerende professionals meer verantwoordelijkheid dragen, en dat samenwerking niet langer vrijblijvend moet zijn. Wij onderschrijven dat. Tot nu toe leidt de versnippering in het jeugdveld en de jeugdhulpverlening er veelal toe dat risico's en problemen fragmentarisch, niet synchroon of te laat worden aangepakt. Slechts een deel van het probleem aanpakken biedt vaak geen echte oplossing, en is dus niet efficiënt.

De hulp moet juist op alle leefgebieden tegelijkertijd worden geboden, want pas dan stel je het kind in zijn omgeving centraal. Eén kind (of gezin), één plan, één verantwoordelijke: dat is het streven. Het is de verantwoordelijkheid van de professionals om het daarvoor benodigde samenspel tussen (en binnen) instellingen te organiseren.

Daarbij moet de samenwerking inderdaad zijn vrijblijvendheid verliezen, meer gestructureerd verlopen, minder tijd kosten en resulteren in sneller handelen. Om dat te bereiken worden in Rotterdam de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie gelegd, namelijk bij de uitvoerende professionals.

Voordeel van de grootschaligheid is daarbij weer dat de administratieve last voor deze professionals sterk verlaagd kan worden, wat meer tijd vrijmaakt voor hun kerntaak: de zorg voor kinderen en gezinnen. Want een Centrum voor Jeugd en Gezin in de Rot-

terdamse regio is meer dan een fysieke plek waar wordt samengewerkt; het is ook één organisatie. Bij de start zijn de uitvoerende taken van de GGD op het gebied van de Jeugdgezondheidszorg (zoals opgenomen in het basispakket JGZ) samengevoegd met de taken van Ouder & Kindzorg Rotterdam v.v. (de consultatiebureaus).

Geleidelijk aan wordt de organisatie nog verder functioneel en territoriaal uitgebreid – bijvoorbeeld met gezinscoaches, zorgadviesteams (ZAT) en andere hulpverleners; en wellicht ook met de voorpostfunctie van Bureau Jeugdzorg, en door samenwerking met andere gemeenten.

Toch blijft het aantal overdrachtsmomenten en overdrachtdossiers in deze opzet beperkt, want veel gebeurt binnen dezelfde organisatorische muren. Dat is dus de ont-kokering waar de RMO liever aan voorbij wil gaan, maar waar in Rotterdam toch voor is gekozen.

## Ruimte voor reorganisatie

Rotterdam is bezig geweest met ontkokeren, in zijn overgang naar een bundeling van krachten in de Centra voor Jeugd en Gezin. In die zin wijkt de aanpak af van de visie die in het RMO-advies wordt gegeven. Niet reorganiseren, maar pragmatisch oplossingen zoeken: dat was daar het devies.

Wij menen dat in Rotterdam toch met goede redenen voor de ontkokering is gekozen: er is nu al teveel overlap in het jeugdbeleid, en die draagt zeker niet bij aan een optimale dienstverlening – als we het voorzichtig formuleren.

Maar een jaren durende, kostbare reorganisatie: dat zou ook veel nadelen hebben. Gelukkig was dat in Rotterdam niet het geval. Het gehele traject van reorganisatie, verzelfstan-diging en fusie is in een tijdsbestek van minder dan acht maanden volledig uitgevoerd, en tegen zeer beperkte kosten.

## Conclusie

De vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin in de Rotterdamse regio heeft in 2009 plaatsgevonden door de inzet van instrumenten uit de gereedschapskist van de ont-kokering: een reorganisatie in combinatie met privatisering van een deel van de GGD, en een fusie met een private organisatie.

Dit is gedaan vanuit de overtuiging dat deze aanpak de beste was om te komen tot een private organisatie waar kinderen en gezinnen gemakkelijk binnenkomen voor alle vormen van hulp en steun, die snel en adequaat kan reageren, waar steeds duidelijk is wie

waarvoor verantwoordelijk is, waarbinnen geen tegengestelde belangen spelen, en waar samenwerking niet vrijblijvend is.

Daarmee doen wij veel van wat in het rmo-advies wordt aanbevolen, alleen via een wat andere weg. Die weg – een reorganisatie – is in dit geval gelukkig geen kostbare omweg gebleken.





## 11 Centra voor Jeugd & Gezin ontketend

*Wouter Smits*



*De beeldvorming over de CJG's is niet altijd gunstig, maar hét CJG bestaat niet: er zijn veel verschillende vormen mogelijk. In het RMO-rapport 'De ontkokering voorbij' zijn nuttige aanknopingspunten te vinden voor de inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin. In 's Hertogenbosch is – in lijn met het advies – gekozen voor een netwerkbenadering: er wordt niet gefuseerd, zorgpartners werken onder hun eigen vlag – maar wel in nauwe samenwerking.*

## Kiezen voor een netwerkorganisatie

De boodschap uit het RMO-advies is mij uit het hart gegrepen. Maar ik zou nog verder willen gaan. Wat mij betreft is het niet alleen voorbij met de ontkokering, maar ook met het idee van ketenzorg. Dat principe suggereert een volgtijdelijke lijn in het hulpaanbod. De realiteit is echter anders: die vraagt om flexibiliteit en het perspectief van de burger als uitgangspunt.

De recente VMC-evaluatie van de Wet op de jeugdzorg bevestigt dat beeld. De overheid is ook lang niet altijd meer de bepalende factor: de omgeving is complex en pluriform geworden. Hiërarchische vormen van sturing hebben hiermee afgedaan als model.

In 's-Hertogenbosch is er daarom voor gekozen om bij de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin met een vijftiental maatschappelijke instellingen via een netwerkorganisatie samen te werken aan het verbeteren van het opvoed- en opgroei-klimaat.

In het maartnummer van het tijdschrift Jeugdbeleid<sup>1</sup> heb ik een visie gegeven op de sturing van CJG's via een netwerkorganisatie. Dit kan onder andere betekenen dat partnerinstellingen onder de eigen vlag blijven opereren, zonder gedwongen fusie of opgeven van de eigen identiteit. De schoolarts blijft dus gewoon de schoolarts van de GGD en de jongerenwerker heeft nog steeds het logo van de welzijnsorganisatie op de bodywarmer.

Toch is juist daarbij netwerksturing nodig. Maar hoe doe je dat als gemeente? Het antwoord ligt in 'networkgovernance'. Daarbij kunnen drie varianten worden onderscheiden.<sup>2</sup>

Ten eerste is er volledige zelfsturing, met gelijkwaardigheid tussen de partners en een gelijke verdeling van de macht. De tweede vorm is de 'lead organisation'. Hierbij fungeert één van de partijen als 'hoofdaannemer'. In het geval van het Centrum voor Jeugd en Gezin ligt het voor de hand dat dit één van de maatschappelijke partners is, maar het kan ook de gemeente zelf zijn (tenzij de gemeente alleen op afstand wil sturen, zonder directe uitvoeringstaken). Tot slot is er de 'network administrative organisation' (NAO), waarbij een externe, onafhankelijke entiteit (persoon of kleine bureauorganisatie) het netwerk bestuurt. Via detacheringvormen is het zeer wel mogelijk hiervan géén nieuwe rechtspersoon te maken.

In 's-Hertogenbosch kiezen we bewust voor de laatste variant: er zijn nu eenmaal competenties nodig op netwerkniveau. De invoering gaat echter niet zonder slag of stoot. Zo is niet altijd meteen helder wat met een netwerk als 'administrative organisation' wordt bedoeld. Sommigen menen dat het betekent dat 'alles bij het oude kan blijven'. Maar er kan ook bezwaar zijn omdat er juist weer een organisatie toegevoegd lijkt te worden. Daarom doen we dat laatste dus niet. Allereerst kiezen we ervoor om het CJG niet tot een

1 Jeugdbeleid maart 2009

2 Kenis en Provan 2007

rechtspersoon te maken; dit voorkomt institutionalisering. In de tweede plaats wordt de 'network administrative organisation' zoveel mogelijk bemenst door medewerkers van partnerinstellingen.

Bestaande taken van individuele instellingen blijken daarbij het moeilijkst onder te brengen. Gemakkelijker gaat dit met nieuwe opgaven, die vaak ook belangrijk zijn om op te pakken (zoals de Verwijsindex Risicjongeren) – al loert daar noodzakelijkerwijs weer het gevaar van meer coördinatie.

Want het is bijzonder om bij instellingen te merken dat 'iedereen overal bij wil zijn'. Je zult de boot toch eens missen! Het gevaar van goed gevulde werkgroepen en overleggen ligt op de loer. Een visie die het belang van het kind centraal stelt is zo gedeeld, maar in de praktijk is het toch snel de instelling die weer centraal staat, als we niet alert zijn. Een gemeente moet zich hier bewust van zijn en een actieve rol spelen om dat te voorkomen. Daarom is de aanbeveling van de RMO om leren centraal te stellen geruststellend. Er is immers tijd nodig om een nieuw model te accepteren. Maar de goede voorbeelden zijn er al. Zo deelt het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs De Meierij de kennis en ervaring met de eigen netwerkorganisatie met het CJG.

## Kiezen voor de burger

Het valt niet altijd mee om vanuit de burger te denken. De eerste aanbeveling van de RMO, de burger centraal stellen, is ook voor het CJG in 's-Hertogenbosch een uitdaging. Uiteraard hebben we met ouders en inmiddels ook met jongeren gesproken. Belangrijker is nog dat we de klant zelf centraal gaan stellen bij het bepalen van een hulpverlenings-traject. Dit gaan we doen via de in de jeugdsector bekende Eigen Kracht Conferenties. Niet de hulpverleners maken daarbij de keuzes, maar de hulpvrager. Samen met het eigen netwerk – buurvrouw, tante, voetbaltrainer – wordt een plan gemaakt, onder leiding van een geschoolde buitenstaander. De burger heeft daarmee zelf beschikkings- en beslissingsmacht, zoals de RMO het noemt.

In 's-Hertogenbosch starten we in de tweede helft van 2010 met deze aanpak. Maar het gaat niet vanzelf. De eerste reacties van lokale instellingen waren niet direct enthousiast. 'Wij kunnen die conferenties wel uitvoeren,' hoorden we. Dat was nou net niet de bedoeling. Gelukkig raken steeds meer partijen enthousiast. In de provincie Overijssel is er al breed draagvlak. Daar wordt zelfs gewerkt met een financiële prikkel. Zoiets moet hier ook kunnen.

De CJG's in loketvorm leveren weer andere dilemma's op. Burgers geven niet als eerste aan dat ze zitten te wachten op een loket. Tegelijkertijd heeft ons CJG-loket in de bin-

nenstad 2500 klantcontacten per jaar. We zien het loket dan ook als één van de cjc-uitingen; het is één van de opties die we bieden voor burgers. En ook het aanbieden van de mogelijkheid om vragen te stellen over opvoeden en opgroeien moeten we redundant organiseren, via loketten, zorgteams en de vele professionals die contact hebben met kinderen en ouders. Dit is een van de redenen dat breed investeren in de deskundigheid van professionals legitiem is.

## Ruimte voor professionals

De commissie Paas adviseert in haar rapport 'Van klein naar groot' een vergaande vereenvoudiging van het jeugdzorgstelsel. De vrijwillige jeugdzorg zou meer met verwijzingen moeten werken, in plaats van met indicaties. De verwijzing naar jeugdzorgtrajecten kan dan door eerstelijns professionals, zonder tussenkomst van een indicatieorgaan (Bureau Jeugdzorg). Daarmee wordt ruimte gecreëerd voor professionals, en krijgen zij vertrouwen.

In 's-Hertogenbosch experimenteren we hier al mee door zonder tussenkomst van een indicatieorgaan gespecialiseerde thuisbegeleiding aan te bieden – een product dat ook door de geïndiceerde jeugdzorg wordt aangeboden. Als het advies van Paas door een nieuw kabinet wordt overgenomen en leidt tot wijzigingen in het stelsel van de jeugdzorg, dan zou dit ook in lijn zijn met het RMO-advies.

Inmiddels is in 's-Hertogenbosch het besluit genomen om in elk van de onderdelen van het cjc een hoofdaannemer aan te wijzen. Voor het beheren en exploiteren van onze wijkloketten kiezen we de partner die daar het best voor is toegerust, en voor een ander onderdeel, zoals het 'draaien' van de zorgadviesteams, zoeken we weer een andere partner.

De gedachte is dat intrinsiek gemotiveerde partners vanuit hun eigen expertise en competenties het best in staat zullen zijn om een maatschappelijke opdracht uit te voeren. In lijn met de visie van de RMO willen we zo instellingen, maar ook uitvoerders, meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden geven.

In een Stuurgroep legt de hoofdaannemer horizontaal verantwoording af aan 'peers', zoals de RMO dat noemt. In maart 2010 is de eerste hoofdaannemer benoemd, in juni legt deze voor het eerst op deze manier verantwoording af. Als gemeente vinden wij dit bijna belangrijker dan de verticale verantwoording die wordt afgelegd aan ons als subsidieverstrekker.

## Conclusie

De ontwikkeling van CJG's in den lande is *booming*. De fase waarin die verkeert biedt veel gemeenten nog een uitgelezen kans om aanbevelingen van de RMO in de praktijk te brengen. Het beantwoorden van de sturingsvraag via een netwerkbenadering is hier een voorbeeld van. In 's Hertogenbosch experimenteren we met de praktische invulling van de adviezen, en leren gaandeweg wat het beste werkt.

Redundant organiseren, ook een van de aanbevelingen van de RMO, blijkt nog lastig voor het CJG in onze stad. We voeren nog steeds discussies over de kerntaken van instellingen, en willen de overlap vaak juist kwijt. Ook constateren we geregeld dat er geen heldere taakverdeling is in het aanbod van opvoed- en opgroeiondersteuning – en vinden dat dan erg. De middelen kunnen immers maar één keer uitgegeven worden.

Toch zullen we ook op dit punt moeten experimenteren. Redundantie is niet direct efficiënt te noemen, maar wellicht wel effectief. We zijn geneigd om één vorm van aanbod, bijvoorbeeld een cursus 'mijn kind en internet', maar op één manier en door één instelling aan te laten bieden. Dit is overzichtelijk en betaalbaar. Tegelijkertijd blijft daarmee de aanbodlogica regeren, en verdwijnt wat de klant graag wil uit beeld.

En juist daarmee is voor het CJG mijns inziens de meeste winst te behalen: met het centraal stellen van de burger. Als dan ook nog de adviezen van de commissie Paas worden opgevolgd, zal dat leiden tot een vereenvoudiging van het jeugdzorgstelsel, met minder bureaucratie en met lokaal uitgevoerde taken, lokaal gedragen verantwoordelijkheden én lokaal toegekende middelen.





RUIMTE VOOR VERANDERING





## 12 Leren ontkokeren in de praktijk

*Fred Meerhof*



*Sinds jaar en dag streeft de overheid naar ontkokering. Maar de RMO heeft juist geanalyseerd dat ontkokering vooral leidt tot nieuwe manieren van langs elkaar heen werken. De echte oplossingen moeten komen uit de praktijk. De RMO geeft daarvoor een aantal richtingwijzers: zet de vraag van de burger centraal, geef professionals de ruimte, gebruik een benadering die gericht is op leren, en erken dat een strakke afbakening van taken problematisch werkt. Toch kunnen er wel degelijk redenen zijn om te ontkokeren, zo leert de ervaring in Rotterdam. Dat moet dan wel gebeuren op de juiste manier en op de juiste plek.*

## Succesvolle preventie van huisuitzetting

In Rotterdam is gewerkt aan de preventie van huisuitzetting door schulden. Daarbij is gezocht naar een nieuwe organisatievorm: de zorgketen moest opnieuw worden ingericht. Ik was daar als externe projectleider bij betrokken.

Onder een keten versta ik een praktische organisatievorm van een aantal publieke en soms private partijen, gericht op het samen aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken. Het vormen van ketens is een wezenlijke stap voorwaarts in het ontkokeren vanuit de praktijk – tenminste, als het goed gebeurt.

In het Rotterdamse project werd de inrichting van de keten gemotiveerd door een gezamenlijk belang van corporaties, de gemeentelijke overheid in een aantal rollen (GGD, kredietbank, sociale dienst) en in de wijk actieve hulpverlenende instellingen, die al met elkaar samenwerkten in zorgnetwerken. Ieder van deze instanties heeft een betrokkenheid bij de problematiek van huurders met betalingsachterstanden – vaak gaan zij immers gebukt onder veel meer dan alleen financiële problemen.

Bij de herinrichting van de keten is de volgende strategie gevolgd. Op drie lagen is gekeken naar de onderlinge samenwerking en sturing. Op het bestuurlijke niveau hebben de bestuurders een compact covenant afgesloten van anderhalf A4, dat beperkt is tot de intenties die men deelt, de bijdrage die ieder aan de keten levert en de resultaten waarop men elkaar kan aanspreken. In de wijken worden binnen zorgnetwerken de handen ineen geslagen, en gaat men met de huurders aan de slag. Tussen deze twee lagen zit een managementlaag die zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden en condities, en voor het versterken van de keten op basis van casuïstiek: wat werkt nog niet en wat kan beter?

Wat heeft deze aanpak opgeleverd? De feiten spreken voor zich. Het aantal huisuitzettingen liep terug van 849 in 2007 naar nog geen 640 in 2008. Dat betekent: veel minder menselijk leed, maar ook veel minder kosten.

Volgens de jaarrapportage 2008 bedragen de extra kosten van de inzet bij de gemeente netto €800.000. Daar staat tegenover dat de besparingen bij de corporaties netto €800.000 en die van de overheid netto €20 miljoen bedragen – deze laatste voor de helft bij de gemeente en voor de andere helft bij de landelijke overheid/AWBZ.

Dit is een aanzienlijke prestatie, die op het conto van de ketensamenwerking moet worden bijgeschreven. Want landelijk is in dezelfde periode het aantal huisuitzettingen juist gestegen.

## Inzet van de juiste instrumenten

Ketenmanagement kan dus op een praktische manier zorgen voor ontkokering. Welke instrumenten horen hierbij?

Als in een gemeente meerdere ketens actief zijn, ontstaat het risico van ‘verkokering door ontkokering’. Dan is een vorm van ‘multiketenmanagement’ nodig. Een mooi initiatief op dat gebied is in Rotterdam de Ketenscope. Die biedt overzicht, zodat de verschillende ketens van elkaars bestaan op de hoogte zijn.

Dat is geen luxe, want inderdaad: veel ketens functioneren kort op elkaar. Ketens voor bijvoorbeeld de preventie van huisuitzetting, het voorkomen van huiselijk geweld en het aanpakken van woonoverlast omvatten deels niet alleen dezelfde sectoren en/of publieke dienstverleners, maar hebben goedgevoel ook dezelfde gezinnen als ‘klant’. Dat is verwarrend, en het kan resulteren in ongewenste en tegenstrijdige interventies.

Een stap verder gaat het gericht kijken naar de overlap tussen de ketens en de mogelijkheden om elkaar te ondersteunen en werk uit handen te nemen. Zo werkte parallel aan het project ‘preventie huisuitzetting door schulden’ in Rotterdam een ‘formulierenteam’, opgericht met een verwant doel. De inzet van dit team was om op projectbasis, via scholen en andere vindplaatsen, mensen te helpen om hun formulieren in te vullen (‘de schoenendoos opruimen’). Het doel was om ernstige schuldproblematiek in beeld te brengen, maar ook om mensen te helpen toegang te krijgen tot regelingen waar ze nog geen gebruik van maakten. Een zeer nuttig en toe te juichen initiatief!

Maar het werk van het ‘formulierenteam’ had natuurlijk een relatie met het project ‘huisuitzetting door schulden’ – en met initiatieven bij allerlei andere instanties in Rotterdam. In een *quick scan* zijn daarom de belangrijkste verbanden in kaart gebracht, zodat er keuzes konden worden gemaakt over wie wat zou doen en hoe de klantstromen het beste konden lopen.

Zo’n aanpak is kenmerkend voor goed ketenmanagement: je moet steeds kijken naar ‘gaten’ en ‘overlap’, om tot een betere output voor het geheel te komen. Dit gebeurt uiteraard in dialoog met de betrokkenen in dit brede veld, die elk op hun eigen manier bezig zijn om oplossingen te zoeken voor belangrijke problemen.

Het inrichten van een gezamenlijk informatie- en volgsysteem, gekoppeld aan de praktijk, waarin ook steeds zichtbaar wordt wie wat heeft afgesproken, biedt daarom volop kansen. Nog veel te vaak vloeit de roep om regie en ontkokering voort uit een gebrek aan informatie over wat alle partijen nu daadwerkelijk doen. Omgekeerd stelt een adequaat informatiesysteem een groep samenwerkende partners in staat om resultaat te boeken, zonder dat het nodig is om alles krampachtig onder controle te houden.

Ook hierbij geldt weer dat door middel van casuïstiek steeds gekeken zal moeten worden waar vraagstukken tussen wal en schip vallen en welke spelers in welke ketens daar iets aan kunnen doen. De aandacht blijft gericht op het toevoegen van kwaliteit aan die gezamenlijke praktijk.

Het toestaan door opdrachtgevers en financiers van niet te voren bepaalde 'scharrelruimte', met overlap tussen instanties om tot afstemming en samenwerking te komen – zoals het RMO-advies bepleit – is daarbij geen luxe, maar hard nodig.

Vanuit multiketenmanagement kunnen kosten-batenanalyses worden opgesteld die helpen om hier ruimte voor te krijgen. Door de versterkte praktijk kan het financiële 'verlies' per deelnemer ruim terugverdiend worden met een beter gezamenlijk product, zoals de hiervoor genoemde casus in Rotterdam aantoont – ook al ontstaat een deel van het inverteereneffect misschien bij instanties in de tweede of derde lijn.

De laatste stap in deze benadering is het versterken van de positie, het 'empoweren' van de klant in het systeem, zoals ook het RMO bepleit. In deze tijd waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burger wordt benadrukt, heeft dat vaak een normatief karakter: de burger moet van alles. De positieve keerzijde, de burger mag van alles en de overheid staat hem/haar ten dienste, is nog minder sterk ontwikkeld.

Het project 'Met Kompas Koersen naar Eigen Kracht' van de afdeling Werk van gemeente Schiedam is een verfrissende uitzondering. Het project is erop gericht om langdurig werklozen weer in beweging te krijgen en hen op een zo hoog mogelijke trede van de reïntegratieladder te laten participeren. Inmiddels blijkt men een uitstroompercentage van 18,5% te halen. Voor de gemeente betekent dit een inverteereneffect van 1,5 miljoen euro.

De klantgerichtheid en het stimuleren van empowerment van de klant staan daarbij centraal. Daarom benader je de klant niet met de mededeling 'u heeft een afspraak donderdag om 14.00 uur' maar met 'ik wil graag een afspraak met u maken, wanneer schikt het u?'. Als je de klant volwassen en volwaardig behandelt, kom je ook eerder op een volwassen en gelijkwaardige manier tot oplossingen.

Dit principe – de klant is een volwaardige partner/opdrachtgever en stuurt zoveel mogelijk zijn eigen hulp en ondersteuning aan – moet veel meer leidend worden in de dienstverlening en de ketens. Er valt nog veel te leren over hoe het beter kan, door de burger te positioneren als 'change agent' van de publieke sector. Burgersturing kan bureaucratie en ondoelmatigheid in de uitvoering doorprikken.

## Conclusie

De analyse van de RMO dat ontkokering als interventie in het gehele overheidsstelsel weer nieuwe demarcatielijnen en dus verkokering oplevert, kan ik delen. Vanuit de praktijk redenerend is praktische ontkokering in de frontlinies echter wel degelijk effectief en efficiënt. En dat gaat verder dan de genoemde vier richtingaanwijzers van het RMO-advies – die ik op zich onderschrijf.

Vanuit die ervaring zou ik graag de blik willen richten op de praktijk van het multiketenmanagement. Daarbij wordt ingezet op praktische samenwerking tussen een reeks publieke en private partners die zich elk buigen over een maatschappelijk vraagstuk dat zo complex is dat ze het geen van allen alleen kunnen oplossen.

Ketenvorming mag echter niet leiden tot een soort nieuwe verkokering, met langs elkaar heen werkende samenwerkingsverbanden. En dat hoeft ook niet: daar zijn instrumenten voor te ontwikkelen, zoals compacte convenanten tussen de partners, toegenomen procesmanagement, interactie tussen ondersteunende informatiesystemen en een versterkte rol van de burger.

Het blijft daarbij een kwestie van leren en ontwikkelen vanuit de casuïstiek. Juist het steeds verbeteren van de werkwijze door te leren van de praktijkervaring resulteert in een grotere efficiency, een nieuwe samenhang en een beter resultaat.



## 13 De kunst van het overlaten

*Rob Gilsing*



*Het centraal stellen van de belangen, wensen en behoeften van burgers is een belangrijke reden om te decentraliseren. Decentrale overheden staan dichterbij de burger en kunnen daardoor beter en doelmatiger inspelen op diens belangen, zo is de redenering. Bovendien zouden zij dat beter dan de centrale overheid op een integrale (lees: ontkokerde) wijze kunnen doen. Ook wordt verondersteld dat decentralisatie de participatie van burgers eenvoudiger maakt – de burger kan in sterkere mate worden toegerust met beslissings- en beschikkingsmacht. Deze overwegingen maken dat decentralisatie in theorie goed aansluit bij de eerste aanbeveling uit het RMO-advies. Maar de praktijk van decentralisatie blijkt weerbarstiger te zijn.*



## Export van de verkokering

In 2001 vroeg ik, in het kader van een onderzoek naar lokaal jeugdbeleid, aan gemeentelijke ambtenaren wat in hun ogen de belangrijkste prioriteiten waren in het jeugdbeleid van hun gemeente. Tot mijn grote verrassing werd de uitbreiding en versterking van de kinderopvang het vaakst genoemd. Kinderopvang stond zeker in die dagen nog bijna volledig in het teken van de combinatie van arbeid en zorg – veel minder werd die gezien als een instrument om de pedagogische infrastructuur te versterken, zoals de laatste jaren vaker het geval is.

Hoe is die opmerkelijke bevinding te verklaren? Het is in deze barre economische tijden nauwelijks voor te stellen, maar aan het begin van deze eeuw kende de rijksoverheid behoorlijke financieringsoverschotten. Die werden door het Ministerie van Sociale Zaken onder meer aangewend om een aantal stimuleringsuitkeringen voor kinderopvang in het leven te roepen, met als doel meer vrouwen voor meer uren actief te krijgen op de arbeidsmarkt – *werk, werk, werk* was het credo.

Gemeenten moesten die regelingen uitvoeren, en dus kwam de problematiek van de volle crèches op het bord van de ambtenaren jeugdbeleid. Vandaar dat zij het uitbreiden van de kinderopvang als dé prioriteit in het jeugdbeleid gingen beschouwen.

*Big deal?* Ja en nee. Nee, omdat de kinderopvang wel een impuls kon gebruiken. Ja, omdat op die manier de rijksoverheid in veel gemeenten de agenda van het jeugdbeleid in sterke mate bepaalde. Waar de rijksoverheid aan de ene kant bepleitte dat gemeenten veel ruimte zouden krijgen voor hun eigen jeugdbeleid, en daarin de (complexe) regierol op zich dienden te nemen, kwam zij langs de achterdeur weer binnen.

Want de kinderopvang was niet het enige thema dat door de prikkels van de rijksoverheid hoog op de gemeentelijke agenda stond. Voor- en vroegschoolse educatie, jeugd en veiligheid, de aanpak van voortijdig schoolverlaten: het waren rijksthema's die met hun bijbehorende uitkeringen het lokale jeugdbeleid domineerden.

Kortom: niks beleidsvrijheid voor gemeenten om een jeugdbeleid te voeren waarin de wensen en behoeften van jeugdigen en hun opvoeders centraal zouden staan – althans, niet in materiële zin. Terwijl de gedachte toch echt was dat gemeenten met maatwerk ruimte voor professionals zouden kunnen creëren, om zo uitwerking te geven aan een tussen de gemeente en professionals overeengekomen visie op de jeugd.

## De Wmo als halfslachtige oplossing

Een aantal jaren later zien we, onder sterke invloed van het RMO-advies ‘Bevrijdende kaders’, een andere aanpak van decentralisatie. In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) krijgen gemeenten het geld niet meer uit specifieke uitkeringen, maar via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dat wil zeggen dat zij vrij zijn het geld naar eigen goeddunken te besteden – het geld hoeft niet noodzakelijkerwijs uitgegeven te worden aan maatschappelijke ondersteuning.

Een andere opmerkelijke eigenschap van de Wmo is dat er sterk geleund wordt op het zelfsturend vermogen van gemeenten. De Wmo kent immers geen verantwoordingsplicht van gemeenten aan de rijksoverheid, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de specifieke uitkeringen in het jeugdbeleid. Daar waar van gemeenten verwacht wordt dat zij informatie aanleveren, is dat alleen om het zelfsturend vermogen van lokale politieke systemen te versterken: de informatie dient als basis voor het opstellen van benchmarks, die burgers en hun gekozen vertegenwoordigers in staat moeten stellen om de prestaties van het eigen gemeentebestuur te beoordelen.

Schept de Wmo dan wél voldoende ruimte voor gemeenten en professionals om gezamenlijk uitvoering te geven aan een gedeelde visie op maatschappelijke ondersteuning, waarin ontkokerd aan de wensen en behoeften van burgers tegemoet kan worden gekomen? Dat is maar de vraag – en ook die vraag kan vanuit een formele en materiële invalshoek beantwoord worden.

Formeel hebben gemeenten veel ruimte, ook om een eigen visie te formuleren. Er is buiten de lokale gemeenschap niemand die toeziet of het gemeentelijke beleid in lijn is met de geest van de Wmo. Want al benadrukt de Wmo-ideologie de eigen verantwoordelijkheid van burgers, gemeenten zijn vrij om deze ideologie al dan niet te volgen. Zo kunnen zij besluiten meer geld uit te geven aan ondersteuning dan door de Wmo wordt beoogd. Er is weliswaar geen financiële prikkel om zo'n keuze te maken – integendeel – maar dat doet niets af aan de beleidsvrijheid van gemeenten.

Dus in formele zin hebben gemeenten volop de ruimte. Buiten de gemeente is er immers niemand die meekijkt of het beleid en de voorzieningen en diensten in het kader van de maatschappelijke ondersteuning wel helpen om de doelen waar het in de Wmo om gaat dichterbij te brengen: participatie, zelfredzaamheid en sociale samenhang.

Ondanks die grote beleidsvrijheid leidde de invoering van de Wmo tot veel reuring bij gemeenten. Want er moest wel opeens van alles. Beleidsplannen, verordeningen, aandacht voor maar liefst negen, nogal ongelijksoortige prestatievelden, het horen van kleine doelgroepen: het is een greep uit de vele (vorm)eisen die de Wmo aan gemeentelijk beleid stelt.

Het meest verwarrende in de Wmo is de definitie van maatschappelijke ondersteuning, die in de wet gegeven is door negen prestatievelden te onderscheiden. Activiteiten van gemeenten op die negen velden worden verondersteld bij te dragen aan participatie, zelfredzaamheid en sociale samenhang. En dat terwijl er natuurlijk veel terreinen zijn die niet in een prestatieveld zijn opgenomen, maar die wel degelijk bijdragen aan het realiseren van die maatschappelijke doelen.

Door te eisen dat gemeenten samenhangende maatschappelijke ondersteuning realiseren, gaan zij al gauw op zoek naar de samenhang tussen de prestatievelden, om die vervolgens in een beleidsplan te vervatten. Het is echter maar zeer de vraag of de zoektocht naar die samenhang niet een visie op maatschappelijke ondersteuning bij de wetgever veronderstelt die er maar ten dele is.

Dat wordt het best geïllustreerd door de in de Wmo toch wat vreemde positie van het tweede prestatieveld, de opvoed- en opgroeiondersteuning. Het vergt wat hersengymnastiek om in te zien hoe dit prestatieveld, zeker in samenhang met de overige prestatievelden, bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de Wmo.

Het is daarom goed om stil te staan bij de vraag wat de wetgever met de Wmo beoogt. Deels in lijn met 'Bevrijdende kaders', en ook met 'De ontkokering voorbij', werd het aan gemeenten overgelaten om samenhangend maatschappelijk-ondersteuningsbeleid te ontwikkelen, in samenspraak met de lokale gemeenschap. Zo zou dat vanzelf afgestemd worden op de wensen en behoeften van burgers, en op dat niveau ontkokerd zijn.

De omschrijving van maatschappelijke ondersteuning door negen prestatievelden zet gemeenten echter ernstig op het verkeerde been. Dat leidt er namelijk toe dat essentiële beleidsvelden worden uitgesloten. Veel gemeenten redeneren, zo blijkt, niet vanuit de maatschappelijke doelen van de Wmo, maar vanuit de prestatievelden. Materieel gezien wordt de beleidsruimte van gemeenten dus sterk bepaald door de rare verzameling prestatievelden.

## Het 4R-model als alternatief

Het is interessant om te zien hoe de rijksoverheid – of beter: de verschillende ministeries – worstelt met decentralisatie. In essentie erkent de rijksoverheid nut en noodzaak van decentralisatie – zie de verschillende nota's daarover, en ook de akkoorden tussen rijk, IPO en VNG.

Impliciet erkent het rijk een aantal aanbevelingen uit het RMO-advies 'De ontkokering voorbij'. De burger moet centraal staan, en daarom dient men op lokaal niveau tot een integrale afweging en uitvoering te komen, liefst met beslissingsmacht en beschikkings-

macht. Daarbij zijn professionals verantwoordelijk voor de wijze waarop maatschappelijke problemen worden opgelost, en krijgen zij veel vrijheid. Verantwoording vindt plaats binnen lokale gemeenschappen – dus horizontaal.

De worsteling zit vooral in de vraag of er nog een rol is voor de rijksoverheid en zo ja, wat die dan zou moeten zijn zonder de veronderstelde voordelen van decentralisatie in gevaar te brengen. De rijksoverheid beantwoordt de eerste vraag met 'ja'. Zij ziet voor zichzelf een rol als kadersteller: zij benoemt problemen en verwacht van decentrale overheden oplossingen.

De tweede vraag – hoe die rol vorm te geven met inachtneming van de wens tot lokale beleidsvrijheid om op het niveau van de burger ontkokerd te kunnen werken – blijkt geen eenvoudige kwestie. In dit verband is het interessant om het 4R-sturingsmodel van Paul Schnabel nog eens in herinnering te roepen: richting geven, ruimte laten, resultaten boeken en rekenschap afleggen. Laat ik dit toelichten aan de hand van de maatschappelijke ondersteuning.

Volgens het 4R-model dient er vooral op een andere manier richting te worden gegeven. Gemeenten moeten de opdracht krijgen te werken aan de maatschappelijke doelen van de Wmo, eventueel nader toegespitst op bepaalde doelgroepen, zoals mensen met een beperking of kwetsbare burgers. Hóe en met wie gemeenten daaraan werken, is een zaak voor de gemeenten en de professionals: volop ruimte dus – maar wel onder de voorwaarde dat ze resultaten laten zien en daarover rekenschap afleggen. Dat betekent: laten zien hoe het zit met de maatschappelijke participatie van mensen met een beperking. Of met de zelfredzaamheid van die groep. Of met de sociale samenhang in de wijken.

Inzicht in die resultaten dient bovendien ook het proces van horizontale verantwoording. Een noodzakelijke voorwaarde daarbij is dat de rijksoverheid volstrekt helder is in wat de doelen van een bepaalde decentralisatieoperatie zijn; dat is nu lang niet altijd het geval – zie opnieuw de Wmo.

Het 4R-model vraagt tot slot ook een andere ondersteunende rol van de rijksoverheid en de VNC. Tot nu toe worden gemeenten één bepaalde richting op gestuurd. De uitdaging is echter om gemeenten verschillende marsroutes aan te reiken die naar de gestelde maatschappelijke doelen kunnen leiden – marsroutes waarin gemeenten, professionals en burgers, afhankelijk van de lokale situatie, de lokale voorkeuren en de lokale sociale infrastructuur duidelijk eigen accenten kunnen zetten.

## Conclusie

We moeten het dus niet zoeken in één modelverordening, of in handreikingen die alle één richting op wijzen, maar juist ruimte laten voor lokale variëteit. Pas dan kan er werkelijk sprake zijn van vraaggericht en op het niveau van de burger ontkokerd beleid. Het is evenwel de vraag of de rijksoverheid in staat is en vooral ook bereid is om op die manier richting te geven. Want we weten: de kunst van het overlaten is bepaald niet eenvoudig.

## 14 Verkokering als topje van de ijsberg

Annet Bertram



*Langs elkaar heen werkende diensten: de ervaring in twee soorten Haagse binnenkamers leert dat het inderdaad een probleem is, maar ook dat niet alles wat te wensen overlaat daaruit verklaard kan worden. Toch bestaat sterk de neiging om het voortbestaan van maatschappelijke vraagstukken te wijten aan verkokering en gebrek aan samenwerking. Als we dieper kijken blijken er echter ook andere oorzaken te zijn. Zo is het maatschappelijke middenveld enorm versnipperd geraakt, en zijn gemeenten gaan lijken op overslaghavens voor plannen van het Rijk. De oplossing zal dus van veel meer afhangen dan alleen 'beter afstemmen'. De nieuwe uitdagingen die er liggen bieden daarvoor gelukkig ook kansen.*

## ‘Er zal wel niet zijn afgestemd’

Tijdens de bespreking van de Voorjaarsnota 2009 nam de Haagse gemeenteraad raadsbreed een motie aan: het stadhuis diende met spoed te ontkokeren. Diensten werkten langs elkaar heen, zo luidde het oordeel. En wie waren daar de dupe van? De burgers en bedrijven. Dat moest nu maar eens aangepakt worden, zo was het idee. De voorbeelden van langs elkaar heen werkende diensten waren dan ook niet van de lucht – soms pijnlijk, soms hilarisch; iedereen kent ze wel.

Maar tegelijk is de beschuldiging van ‘langs elkaar heen werken’ een stok om de hond mee te slaan. Men roept verkokering, en Leiden is in last. Laatst had ik het als gemeentesecretaris zelf nog bij de hand. Recent is in Den Haag het Verkeerscirculatieplan doorgevoerd. Dit is een ingenieus pakket maatregelen om het centrum van de stad van fijnstof te ontdoen.

Het plan vereiste een stevige afstemming tussen gemeente, bedrijfsleven en het Rijk – het plan is namelijk een direct gevolg van Europese richtlijnen en dito rijksbeleid, en legt binnen de gemeente een link tussen het milieubeleid en het veiligheidsbeleid. In mijn vorige functie als DG-wonen heb ik de discussies over dit onderwerp in de bewindsliedenstaf van VROM van zeer nabij mogen meemaken.

Kortom, er was alle reden om alert te zijn op het Verkokeringsvraagstuk. Had het stadhuis wel voldoende afgestemd, voorgelicht en doorgesproken, was de gewetensvraag die daarom van hoog tot laag werd gesteld. Ik kreeg telefoontjes van menig hoogwaardigheidsbekleder, maar ook van de Hagenaar met pleinvrees die zijn auto als *safe haven* altijd vlakbij moest hebben voor het geval het ‘hem overviel en hij bevangen werd door agressieve neigingen’.

Ik kan niet anders zeggen dan dat het pakket vooraf goed in elkaar zat, er met de hele wereld inclusief het Rijk was afgestemd – en zelfs de man met pleinvrees kon geholpen worden. Maar het waren natuurlijk in eerste instantie de diensten die de schuld kregen toen er achteraf toch van alles te klagen viel: ongetwijfeld hadden zij hun werkzaamheden onvoldoende afgestemd.

De problematiek van het matig bedienen van burgers en bedrijven en het onopgelost blijven van grote maatschappelijke problemen is een zeer ernstige. Het is in mijn ogen echter veel te gemakkelijk om te wijzen naar langs elkaar heen werkende diensten. Willen we werkelijk verder komen, dan vereist dit een analyse die een paar slagen dieper gaat. Vanuit mijn ervaring in twee Haagse binnenkamers heb ik gezien dat het vaak om veel meer gaat dan ‘gebrek aan afstemming’. Voorbeelden hebben het probleem dat het ‘maar’ voorbeelden zijn. Tegelijk kunnen voorbeelden wel kernachtig laten zien waar de schoen

wringt. Daarom zal ik aan de hand van enkele praktijkervaringen een schets geven van de problematiek die verkokering is gaan heten, maar die vaak maar het topje van de ijsberg is. Met nadruk spreek ik van een schets, omdat ik zelf ook nog midden in de overpeinzingen zit en de puzzel nog definitief gelegd moet worden. Om dit te benadrukken heb ik het hier over een 'moddertheorie'. We staan gezamenlijk in een brei van verbanden die het vaak onmogelijk maken om adequaat te handelen. Moddertheorie ook omdat ik zelf nog bezig ben de verbanden tussen de overheidslagen onderling en tussen overheid en maatschappelijk middenveld/private partijen te ontwarren.

## Tweehonderd professionals rond het schoolplein

In de Haagse krachtwijkenaanpak staan de inzet van onderwijs en arbeid centraal. Dit is het directe gevolg van bestaand beleid, maar ook van de gesprekken met de bewoners. Die drongen bij de gemeente namelijk aan op een sluitende aanpak voor jongeren die rondhangen zonder perspectief op een plek onder de Haagse zon.

Voortbordurend op het leerkansprofiel van onderwijswethouder Dekker is er hard gewerkt aan een 7x24-uursaanpak. Een combinatie van onderwijs, welzijn en sport, arbeid en cultuur. Het idee erachter is dat we jongeren begeleiden, bezighouden en niet meer loslaten totdat ze hun (arbeids)bestemming hebben bereikt.

In hartje Schilderswijk staat het NOVA-college van directeur Kars Veling. Dit is de eerste school die – samen met de gemeente, welzijnsinstellingen, Culturalis, ondernemers uit de buurt en het ministerie van OCW – intensief aan het invullen van het 7x24-uursprogramma werkt.

Opmerkelijk was dat Kars Veling als voorwaarde stelde dat gemeente en het Rijk *con amore* moesten meedoen. Want, zo zei hij, anders loop ik binnen de kortste keren tegen de grenzen op van wat nog wel kan en wat niet, of anders tegen de grenzen van partijen die wel mee willen doen maar geen ruimte krijgen om over hun eigen schaduw heen te stappen. En kennelijk meende Veling ook dat een 7x24-uurs programma zonder (al te veel) extra bekostiging mogelijk zou moeten zijn. Immers, er zijn al behoorlijk veel organisaties en werkers actief om jongeren te ondersteunen.

Inmiddels liggen de eerste puzzelstukken er. In 2009 heeft voor het eerste zes weken lang een zomerschool gedraaid. Meer dan honderd leerlingen hebben hieraan meegedaan.

Tegelijk is er vanaf eind januari 2009 gestart met de zaterdagschool. Deze wordt inmiddels door vierhonderd leerlingen bezocht. En niet om te dansen of muziek te maken, maar om onderwijs in rekenen, Nederlands en Engels te krijgen. Op eigen verzoek. En elke periode vult de coalitie rondom het NOVA-college een nieuw puzzelstuk toe.



Dit klinkt allemaal alsof het vrij simpel tot stand is gekomen. Je werkt samen en er ontstaan mooie dingen! Maar schijn bedriegt. De exercitie die hiervoor nodig was is een immens ingewikkelde. Dat bleek al snel toen we na de waarschuwing van Kars Veling eens een onderzoekje lieten doen naar de situatie rondom het NOVA. Een paar resultaten ter illustratie.

- 1 In een straal van 300 meter rondom het NOVA bleken meer dan 200 professionals bezig! Deze partijen zijn werkzaam op het gebied van welzijn, sociale zekerheid, onderwijs, arbeid en cultuur. Veel van deze partijen zijn in de loop van de jaren door de gemeente geïnstalleerd. Slechts in een enkel geval, zoals het onderwijs, is er een rechtstreekse verbinding met het Rijk.
- 2 De bezettingsgraad van gemeentelijke panden met voorzieningen in de buurt van de school bleek gemiddeld niet meer dan 45% tot 50% te bedragen. Daarnaast waren de openingstijden niet 1 op 1 afgestemd op de doelgroep. Eén van de redenen is dat subsidievoorwaarden meestal zijn gebaseerd op output (soms alleen al op het feit dat de cursus of het lespakket wordt aangeboden) en niet over outcome (prestatiebevordering, en bijvoorbeeld aansluiting op de leerlijn van de doelgroep en de school).
- 3 Een tocht langs een aantal basisscholen leerde verder dat veel scholen elke keer opnieuw het wiel moeten uitvinden. Er komen nieuwe ideeën, nieuwe methoden, nieuwe subsidiemogelijkheden, er worden voorscholen vanuit het welzijnswerk opgezet die niet aansluiten op de schooleisen... enfin, betrokkenen ervaren het eerder als een brei dan dat er sprake is van een coherente kijk op de problematiek.
- 4 Uiteindelijk is daarom een zoektocht gestart naar houvast: een solide uitgangspunt dat mede de koers zou kunnen bepalen. Dit heeft geresulteerd in een informeel adviesrapport van een hoogleraar van de Amerikaanse universiteit Harvard. Zijn negen jaar durend onderzoek in Harlem heeft onomstotelijk bewezen dat het uitbreiden van de onderwijstijd en het sterk verkorten van de zomervakantie uiteindelijk de meest bepalende factoren zijn geweest voor een opwaartse spiraal bij leerlingen in een achterstandssituatie. Elk uur extra onderwijstijd is een uur winst, elk uur niet op school vergroot het gat. Daar konden we mee aan het werk.

Het beeld dat dit oproept is er één van fragmentatie en van een kluwen aan verantwoordings- en sturingslijnen. Het gaat vaak om stevige partijen. Niemand verkeert echter in de positie om een betere afstemming af te dwingen dan wel partijen op één concept te binden.

Om deze situatie rond het NOVA-college te doorbreken is inmiddels voor een kleine maar stevige stuurgroep gekozen. Deze heeft zichzelf de opdracht gegeven om het 7x24-uursprogramma in het komende jaar zodanig uit te bouwen dat er in januari 2011 een sluitend programma ligt.

Een flinke opgave, en des te interessanter omdat het uitgangspunt is dat dit zonder enorme hoeveelheden extra geld zou moeten kunnen! Dat betekent dat partijen zichzelf op een vruchtbare manier tot elkaar hebben veroordeeld. Het betekent ook dat het kritisch en praktisch beoordelen kan beginnen van ieders inbreng. Uiteindelijk zal dit ongetwijfeld leiden tot een herijking van sturings- en verantwoordingslijnen. Maar dat is het sluitstuk en niet het begin.

## Tweehonderd organisaties op het gebied van vrede en internationaal recht

Wie denkt dat de situatie rond het NOVA-college vooral een probleem is aan de softe maatschappelijke kant – onderwijs, welzijn, cultuur – dat zich bovendien alleen op het lokale niveau voordoet, heeft het mis. Mijn verblijf bij de gemeente leert dat dit overal voorkomt. Een zeer interessant voorbeeld is het Institute for Global Justice (IGJ).

Een korte voorgeschiedenis. Ruim twee jaar geleden vroegen vier DC's de gemeente Den Haag om onderzoek te doen naar de bundeling van kennis op het terrein van internationaal recht. De vraag was of er een zodanige samenbundeling zou kunnen komen dat een instituut met een wereldwijde reputatie kon ontstaan. Den Haag kende al wel de Haagse Academische Coalitie (H.A.C.): een samenwerking van een tiental grotere instellingen, waaronder Clingendael. Dat vond het Rijk een mooi uitgangspunt, maar als geheel toch te mager. Vervolgens kwam een commissie onder voorzitterschap van Dirk Jan van der Berg (de voorzitter van het College van Bestuur van de TU Delft) met een *plan de campagne* voor een nieuw instituut: het Institute for Global Justice. De tijd was rijp, zo oordeelde de commissie, om tot een samenballing van nationale en internationale kennis te komen, met als opdracht conflicten voorkomen of beslechten. Dit paste ook goed bij de politiek van de nieuwe Amerikaanse president Obama.

Maar ook hier was goede raad duur. Hoe kom je tot een samenballing zonder binnen de kortste keren tegen talloze schenen te schoppen? Ook hier hebben we dus eenzelfde onderzoekje als bij het NOVA-college gedaan. Wat bleek?

- 1 Op het Haagse grondgebied bestaan er alleen al 200 instituten die zich op de een of andere wijze met internationaal recht bemoeien. Verreweg de meeste zijn van rijkswege in het leven geroepen. Daar is onlangs nog het Antiterrorisme Instituut aan toegevoegd, naar aanleiding van een CDA-motie in de Tweede Kamer.

- 2 Een kleine scan van de leden van de diverse besturen leerde dat menig instituut zich heeft weten te verzekeren van de steun van diverse hoogwaardigheidsbekleders, die elk weer hun eigen contacten hebben met de politiek en met aanverwante instituten.
- 3 En alsof dit niet voldoende schaakborden opleverde, meldden zich ook nog de Nederlandse universiteiten. De boodschap was dat menig universiteit inmiddels een vooraanstaand en uitgebreid netwerk had ontwikkeld, en dat een nieuw instituut niet zonder de universiteiten kon.
- 4 Het zal niemand verbazen dat een *quick scan* van de 200 instituten eveneens leert dat het gezamenlijke financiële belang stevig is. Dit betekent dat er niet alleen discussie moet komen over de inhoudelijke afstemming, maar ook over een pijnlijker onderwerp: de doelmatigheid. Krijgen we gezien de omvang van de financiële injectie wel het best denkbare resultaat?

Inmiddels zijn we een heel eind verder. Zeer recent hebben de “HAC plus”-partners samen met de gemeente en het Rijk een verbond gesloten. De formule is dat het Institute for Global Justice geen nieuwe, traditioneel vormgegeven organisatie wordt, maar veel meer een netwerk van partners. De aangesloten partners zullen samen de schouders eronder zetten om een instituut van wereldformaat neer te zetten. Samenballing en eventueel samengaan zijn de trefwoorden. Madeleine Albright is niet voor niets gevraagd door de Haagse burgemeester!

Ook de universiteiten lijken zich in een dergelijk nieuw construct te kunnen vinden. Samenballen van kennis, het te lijf gaan van de versnippering en het uitwerken van een nieuw wenkend perspectief lijkt het uiteindelijk van de meer particuliere belangen te gaan winnen. En het kabinet heeft vrijdag 19 februari nog net voor het agendapunt “Actualiteiten” besloten om voor maximaal vijf jaar financieel bij te dragen aan de oprichting. Na drie jaar volgt al een eerste evaluatie. Dit zet een flinke klem op het zo snel mogelijk uitbouwen van het netwerk en het inrichten van uitvalsbases in Washington, New York en andere wereldsteden. Een prima drukmiddel.

Het is nu aan partijen zelf het heft in handen te nemen om een coherent netwerk tot stand te brengen. En het is aan het Rijk en de gemeente Den Haag om eendrachtig het netwerk de goede kant op te duwen en zich verder te laten ontwikkelen.

## Tien instellingen in een gebouw

Als je van het Rijk naar de gemeente verkast, dan word je al tamelijk snel aan de tand gevoeld met de vraag waar het nu prettiger werken is. De echte lokalo's hebben sterk

de neiging te denken dat 'ze' aan de rijkskant alleen maar in een ivoren toren zitten en vooral leuk bezig zijn met elkaar. En de rijksgenoten hebben het vermoeden dat het leven aan de gemeentekant stukken eenvoudiger en overzichtelijker is dan dat aan de rijkskant. En hier zit direct één van de problemen in de onderlinge verhoudingen. Want allebei klopt het niet. Aan de rijkskant wordt vaak meer ontkokerd gewerkt dan de lokale's voor mogelijk houden, en de gemeentelijke praktijk blijkt vaak stukken ingewikkelder dan die aan de rijkskant. Veel meer schaakborden, veel meer politieke bazen en veel eerder kans op politieke incidenten. Kijk maar eens naar de veelvuldige wisselingen van de wacht. Tegelijk is het juist aan de gemeentekant mogelijk om integraal beleid te ontwikkelen. Immers, alle disciplines zitten onder één dak, en wel dat van het stadhuis.

Maar het echte kernprobleem zit nog een slag dieper. Om maatschappelijk doelmatig en efficiënt te kunnen werken zouden rijk en gemeenten *counterparts* van elkaar moeten zijn. Natuurlijk is het dan al een probleem dat partijen te weinig van elkaar weten. Maar dat zou door meer uitwisselingen nog te verhelpen zijn. Lastiger is dat in mijn ogen de gemeenten noodgedwongen veel te veel overslaghaven van het rijk zijn geworden. Door de grote hoeveelheid regels en nieuwe beleidslijnen – ik heb daar als DG trouwens ook vrolijk aan bijgedragen – is het al een hele toer om deze tijdig en zonder al te veel invoeringstrammelant uitgevoerd te krijgen. Zeker als we nog eens de vele *counterparts* op het lokale niveau daarbij betrekken (zie de vorige twee voorbeelden). Want welk beleidsveld je ook neemt, het aantal lokale partijen dat daar een rol bij speelt is vaak legio. Daar vul je als gemeente met gemak alle dagen van de week mee. Frank Ankersmit heeft het daarom in NRC Handelsblad van 20 februari over de gemeente als Haags bestuurskantoor. Hij ziet als panacee een groter gemeentelijk belastinggebied en de gekozen burgemeester. Daar blijf ik even van weg. Maar zijn beschrijving van de verhouding tussen gemeente en Rijk is zeer herkenbaar.

Doordat de gemeente als overslaghaven van het Rijk is gaan fungeren, is in de loop van de jaren een ernstig hiaat ontstaan. Investeren in het strategisch opereren op gemeenteniveau is achtergebleven. Het is niet voor niets dat een VNG-commissie onder leiding van Jozias van Aartsen opriep om van de gemeente de eerste overheid te maken. Uiteraard werd dat direct hiërarchisch uitgelegd. De gemeenten aan de macht! Maar het echte probleem ligt veel dieper.

De commissie riep in feite op tot een herpositionering van de gemeenten. Machtsrelaties zullen daarin ongetwijfeld een rol spelen, maar dat is niet het belangrijkste. Het kernprobleem is in mijn ogen dat gemeenten onvoldoende tegenwicht kunnen bieden tegen de vele voorstellen die er vanuit het Rijk komen – laat staan dat gemeenten op eigen kracht oplossingen kunnen bedenken die beter zullen werken.

Eén van de voorbeelden is het Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit idee is destijds geboren onder staatssecretaris Clemence Ross. Haar idee was het om alle informatie voor gezinnen onder één dak te brengen. Vervolgens is dat opgeschaald tot de huidige Centra voor Jeugd en Gezin. Fysiek staat er straks in elke wijk een gebouw met daarin de verschillende instellingen die zich bezighouden met jongeren; en dat kunnen er zomaar meer dan tien zijn. Maar wat in deze opzet niet wordt geregeld is de doorzettingsmacht om uiteindelijk namens al die instellingen één besluit te nemen. Gemeenten weten maar al te goed dat daar de kern van het probleem ligt, en ook de instellingen die samenwerken binnen de centra beseffen dat terdege, want zij blijven gebonden aan hun eigen besturen. Juist hierover had het discours tussen Rijk en gemeente moeten gaan. Nu is elke gemeente afhankelijk van de positie van de verantwoordelijke wethouder. Sommigen, zoals in Den Haag, komen een heel eind. Maar van een positie als *counterpart* van het Rijk is vaak geen sprake. Er zullen investeringen nodig zijn om ook binnen de gemeente strategische kennis te ontwikkelen.

Ik realiseer mij dat het versterken van het strategisch doen en laten van de gemeente maar één deel van de oplossing is. Vanuit de gemeente zal er ook massa gemaakt moeten worden. Dat kan op vele manieren, en het is al op vele manieren geprobeerd: G4 overleggen, G31 overleggen, WGR-plus overleggen, VNG overleggen....

Toch doet zich nog een nieuwe mogelijkheid voor. Zowel Amsterdam als Rotterdam-Den Haag zijn bezig om hun metropoolregio vorm te geven. Amsterdam doet dat door langzamerhand meer convergentie aan te brengen tussen de omliggende gemeenten en de stadsdelen. Rotterdam en Den Haag doen dat door samen een aantal urgente prioritaire onderwerpen praktisch uit te werken en op te pakken, en door samen met de omliggende gemeenten in te zetten op de voordelen van een 'polycentrische' metropool.

Bestuurders steken daar hun nek voor uit. Het betekent over de eigen schaduw heen durven springen. Begin 2010 is Rotterdam-the Hague airport daar een eerste proeve van. In die zin wordt een spannend jaar. Na de raadsverkiezingen wordt duidelijk of de nieuwe colleges deze lijn gaan ondersteunen en verder willen uitwerken. En als dat zo is, dan doet zich hier een geheel nieuwe kans voor om het counterpart van elkaar zijn steviger in te vullen. Dan krijgt ook de gemeente als 'eerste overheid' een nieuwe betekenis.

Dit vereist dan wel van het Rijk – en ook van de provincie – dat de lokale bestuurders ruimte gelaten wordt om de metropoolvorming zelf gestalte te geven. Het mag namelijk beslist geen eenheidsworst worden. Laat hier de gemeenten aan het roer staan. Wel kunnen financiële (druk)middelen nuttig zijn om de metropoolontwikkeling te laten slagen en te versnellen, en zodoende de bestuurlijke drukte te verminderen – net als bij het Institute for Global Justice en het NOVA-college.

## Conclusie

Wat is nu de voorlopige tussenstand bij mijn moddertheorie? Het probleem dat de rmo op tafel legt, is een prangend probleem. In de praktijk van alledag blijven maatschappelijke problemen onopgelost. Burgers en bedrijven verwijten dat de politiek, terwijl de politiek vaak weer klem zit tussen instellingen en instituties (met sommige waarvan een directe functionele relatie bestaat, en met andere niet). Natuurlijk kan een betere samenwerking en afstemming tussen diensten behulpzaam zijn. Maar als we een slag dieper graven dan kom ik tot de volgende conclusies.

### *Onder de verkokering gaat een versnippering van het maatschappelijk middenveld schuil*

In de loop der jaren is het aantal middenvelders zo gegroeid dat er voor elk nieuw probleem een nieuwe instelling bedacht lijkt te zijn, zowel op het lokale niveau als aan de rijkskant. Dat was gemakkelijker dan nog eens dieper in de problematiek te graven, en zeker makkelijker dan tegelijk op te ruimen.

Dit heeft tot een enorme versnippering en kluwenvorming geleid, die qua omvang nu pas op tafel komt. En het is deze versnippering die vaak verward wordt met verkokering in enge zin: diensten die langs elkaar heen werken. Dat gebeurt ook, maar de versnippering van het maatschappelijk middenveld is minstens zo serieus.

Dit doorbreken is lang onbespreekbaar geweest. De belangen waren te stevig en te groot. Met de financiële crisis lijkt het tij te keren. We kunnen het ons niet meer veroorloven om de versnippering te laten voortbestaan. De financiële molensteen wordt langzamerhand te zwaar en partijen beseffen dat baanbrekende oplossingen nodig zijn voor een groot aantal maatschappelijke problemen.

Het moment om dieper te willen graven, op te willen ruimen dan wel meer massa te willen maken, lijkt dichterbij te komen. Of het nu om het NOVA-college met zijn 7x24-uursprogramma gaat of om de vestiging van het Institute for Global Justice. In die zin wordt 2010 een zeer avontuurlijk jaar.

### *De gemeenten zijn overslaghaven van het Rijk geworden, in plaats van strategisch partner*

Verder is de gemeente in de loop der jaren teveel overslaghaven van het Rijk geworden. Dat zit hem in de hoeveelheid nieuwe regels en kaders, en in het onvoldoende kennis hebben van elkaars biotopen. Daardoor zijn de gemeenten te afhankelijk geworden van het Rijk. Als wethouder en gemeentelijke topambtenaar word je afgerekend op het zoveel mogelijk binnenhalen van nieuwe subsidies en het zonder trammelant uitvoeren van nieuwe regelingen. De gemeenten hebben daarnaast te weinig aan hun strategisch kader kunnen

doen. Daar lag niet de eerste prioriteit. En dat gaat zich nu wreken.

De VNG-studie getiteld 'Gemeente eerste overheid' is de verbeelding en onderbouwing hiervan. In G4-verband is hier intensief over gesproken. De voortgang is nu uiteraard afhankelijk van de nieuwe colleges. Tegelijk dient er zich een dwingende noodzaak aan om over de gemeenten als *counterpart* van het Rijk na te denken.

Aan de rijkskant is inmiddels een leger aan werkgroepen bezig geweest om de beruchte 35 miljard aan ombuigingen te vinden. Reken maar dat de optelsom van al deze voorstellen ingrijpend voor de gemeenten zullen zijn – financieel en bestuurlijk, voor de gemeenten zelf en voor het lokale middenveld. Reden te meer om de komende periode te gebruiken om de positie van de gemeente te herpositioneren en te koersen op versterking van het strategisch kader.

### *Kansen voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen, en meer lokale vindingsrijkheid*

In de aanloop naar de nieuwe colleges en de uitkomsten van de rijkswerkgroepen is er een ontwikkeling gaande die positief kan zijn voor de bestaande verhoudingen. De operaties vanuit Amsterdam en de omliggende gemeenten, en de metropoolaspiraties van de as Rotterdam-Den Haag, kunnen wel eens een doorbraak betekenen. Armslag voor de lokale bestuurders en de nieuwe colleges is daarbij cruciaal.

Als deze ontwikkeling tot een goed einde wordt gebracht, dan betekent dit voor de lokale bestuurders een steviger uitgangspositie, geeft het duidelijker sturingslijnen en zal het een enorme impuls geven om binnen gemeenten op eigen kracht oplossingen te bedenken en uit te voeren. Ook hier wordt 2010 het jaar van de waarheid.

# Slotbeschouwing

*Lotte van Vliet en Paul Frissen*

*De veertien bijdragen in deze bundel laten zien dat de spanning tussen ontkokering en verkokering in veel werkpraktijken voelbaar is. Twee thema's die telkens terugkeren zijn samenwerken en ruimte laten. Ter afsluiting van de bundel gaan we daar nader op in.*



## De kracht van variatie

Wat de verzameling artikelen prachtig laat zien, is dat maatschappelijke problemen complex en gevarieerd zijn. En dat geldt net zo goed voor de oplossingen van deze problemen. Daarom is het meestal ook van groot belang dat partijen samenwerken om tot het gewenste resultaat te komen.

En daar gaat het nogal eens mis. Hoewel Alex Brenninkmeijer in zijn bijdrage aangeeft dat de oplossing soms niet moeilijker is dan 'bij elkaar gaan zitten', laten de verschillende voorbeelden in deze bundel ook zien dat samenwerken tussen burgers en organisaties, of tussen organisaties onderling, regelmatig wordt gefrustreerd – bijvoorbeeld door de angst om macht af te staan, door regelgeving, of door financieringskaders die samenwerking tegengaan.

De auteurs geven echter ook aan dat de broodnodige samenwerking wel degelijk tot stand kan komen. Boukje Keijzer en André Peters schetsen in hun afzonderlijke bijdragen hoe een gemeente durf kan tonen door echte zeggenschap bij de burgers neer te leggen. Van Snellenberg laat zien dat ook het particulier opdrachtgeverschap dat in Enschede is toegepast een mooi voorbeeld is van echte samenwerking met burgers. En voor stadsmarinier Marcel Dela Haije is samenwerking met bewoners en vele Rotterdamse instanties cruciaal voor een verbetering van leefbaarheid en veiligheid.

Verder blijkt uit verschillende bijdragen dat de samenwerking tussen organisaties beter verloopt wanneer er een gemeenschappelijk belang wordt geformuleerd – en daar hoeven kokers dus niet noodzakelijkerwijs voor te wijken. Fred Meerhof laat bijvoorbeeld zien dat afzonderlijke organisaties een complex probleem kunnen aanpakken wanneer zij zich organiseren in een keten.

Ook wordt zichtbaar dat in verschillende contexten ook verschillende oplossingen nodig zijn. De vraag van de burger is immers steeds weer anders, en als die vraag daadwerkelijk centraal staat moet dat ook tot telkens nieuwe antwoorden leiden. Een dergelijke werkwijze vraagt echter wel om een pragmatische benadering.

En die benadering wordt ook geregeld gekozen. In deze bundel zien we dat er allerlei organisatiestrategieën worden toegepast om burgers centraal te stellen. Soms lijken die zelfs lijnrecht op elkaar te staan, zoals in de artikelen waar de inrichting van de Centra van Jeugd en Gezin aan bod komt. Quadt en Burger oordelen dat een fusie in de Rotterdamse situatie prima heeft gewerkt – een ontkokerde organisatieoplossing. In 's Hertogenbosch brengt Wouter Smits een heel andere aanpak ten uitvoer: hij bepleit juist een netwerkbenadering, om de competenties van bestaande organisaties optimaal te benutten. Op het oog zeer uiteenlopend dus. Toch kunnen beide

strategieën een succesvol CJG opleveren, als ze passen in de plaatselijke context. Wat wel een belangrijke vervolgvraag moet zijn, ongeacht de manier van organiseren, is de verankering van het perspectief van de burger. Deze verankering is lang niet altijd op een goede manier geborgd. Eenmalige initiatieven zijn daarvoor niet genoeg. Organisaties die zich bezighouden met publieke dienstverlening moeten de burger op hun netvlies houden – en daarvoor eventueel een mechanisme inbouwen dat garandeert dat en erop toeziet of de burger daadwerkelijk in beeld is.

## Kaders voor ruimte

Variatie is dus een groot goed, zo laten de bijdragen in de bundel zien. Maar over sommige zaken is iedereen het eens. Een belangrijke aanbeveling uit ‘De ontkokering voorbij’ is om professionals handlingsruimte te geven. Alleen: hoe doe je dat, en hoe groot moet die ruimte zijn?

Uiteraard moeten alle professionals binnen kaders werken, en volgens de waarden die de overheid en de samenleving hen meegeven. De handlingsruimte is nooit volledig, noch waarde vrij. De kunst is om de kaders zo te bepalen dat ze professionals zinvol ondersteunen bij hun uitvoeringstaken, en tegelijkertijd genoeg ruimte laten om passende oplossingen te vinden.

Hoeveel ruimte professionals in de publieke sector moeten krijgen is al decennia onderwerp van debat. Vanaf het eind van de jaren tachtig werd hun speelruimte aanzienlijk ingeperkt door de invoering van protocollen en verantwoordingsmechanismen.

Een voorbeeld is de indicatiestelling, die onder andere werd ingevoerd om de *black box* van de afweging door zorgverleners te openen. Tegelijkertijd moest deze indicatiestelling de vrije keuzeruimte van cliënten reguleren, en leiden tot een meer objectieve en efficiënte publieke dienstverlening.

We weten echter ook dat dit soort processen veel bureaucratie opleveren. Daarom is er ook forse kritiek gekomen op de indicatiestelling. Directeur van Bureau Jeugdzorg Amsterdam Erik Gerritsen hekelt deze ook in zijn bijdrage. Samen met Leon Klinkers laat hij zien dat dit een type kaderstelling is dat professionals beperkt in de uitoefening van hun vak.

Het alternatief is natuurlijk niet een grenzeloze ruimte voor professionals – die brengt weer het risico van willekeur met zich mee. Ontkokering van onderop ontslaat een organisatie niet van de verantwoordelijkheid om controlemechanismen in te bouwen die het belang van de burger beschermen.

In de verschillende bijdragen zien we dan ook waardevolle manieren om professionals ruimte te geven binnen functionele kaders. Zo laten Weggemans en Meiberg zien dat het

aanstellen van wijkcoaches met ruime bevoegdheden niet zonder *checks and balances* kan van collega's. Dat kan door intervisie en door onderling verantwoording af te leggen. Het is dus continu zoeken naar een balans tussen controle en autonomie, bijvoorbeeld door verantwoordingsnormen te hanteren die aansluiten bij de waarden die professionals zelf hebben. *Checks and balances* moeten niet leiden tot nieuwe bureaucratie, en de kaders moeten aansluiten bij de professionele logica, en niet primair gericht zijn op beheersing. Dat kan betekenen dat monitoring van de activiteiten meer steekproefsgewijs zal plaatsvinden, zoals Van Montfoort ook voorstelt in zijn artikel over de aanpak van huiselijk geweld. Bij de uitoefening van een dergelijke aanpak is het vervolgens wel belangrijk om in de organisatie, maar ook in de samenleving, een bewustzijn te creëren van de onvermijdelijkheid van fouten. Dit wordt door Brenninkmeijer terecht aangestipt. De overheid en publieke organisaties zullen niet kunnen voorkomen dat er risico's blijven bestaan. Dat besef vraagt dan ook om het bedwingen van een verticale reflex: naar boven kijken als er iets misgaat.

Vooraf wanneer verschillende hiërarchische lagen verantwoordelijkheden moeten verdelen is dat niet zomaar gebeurd. Zowel Gilsing als Bertram beschrijven bijvoorbeeld treffend dat de speelruimte tussen rijk en gemeente op veel onderwerpen nog niet is uitgekristalliseerd. Het overlaten van verantwoordelijkheden is niet altijd eenvoudig. Toch ligt daar de opgave voor de invulling van de professionele handlingsruimte. We komen dan weer terug bij het eerste punt: samenwerking.

Wanneer de ruimte voor professionals vorm krijgt door de juiste kaders te stellen, zal samenwerking een uitgangspunt moeten vormen. Dat is nu lang niet altijd het geval. Prikkel sturen professionals geregeld de verkeerde kant op, omdat ze het interessanter maken om de eigen doelen te dienen. Bovendien kennen professionals vaak een inherente spanning in hun werkzaamheden, omdat ze verschillende belangen met elkaar moeten verenigen (het organisatiebelang en het belang van de cliënt) of tegenstrijdige belangen tegenkomen.

Beacke, Doodkorte en Mobach wijzen erop dat expertise dan teveel binnen de eigen koker kan blijven en niet wordt gedeeld. Het is dan ook van belang dat de kaders het handelen van professionals op zo'n manier ondersteunen dat zij samenwerking belonen in plaats van straffen.

Dat vraagt een andere attitude in veel uitvoeringspraktijken, maar de ervaringen uit deze bundel laten zien dat die verandering wel degelijk mogelijk is. Het is een uitdaging voor iedereen die met verkokering- en ontkokeringsproblemen wordt geconfronteerd om die verandering tot stand te brengen.

## Over de auteurs

**Jos Baecke** is werkzaam als partner bij de BMC Groep en heeft veel ervaring in de zorgsector en in het bijzonder in het veld van de jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, CJG en GGD. Hij was onder andere projectleider van de recent uitgevoerde evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (2009) en van de evaluatie van het impulsproject Opvoed- en Gezinsondersteuning (2007). Hij doet zowel opdrachten voor ministeries, provincies en gemeenten als voor landelijke koepels en afzonderlijke instellingen.

**Annet Bertram** is sinds 2007 gemeentesecretaris van de gemeente Den Haag. Voorheen was zij directeur-generaal Wonen bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en bekleedde zij diverse andere managementfuncties bij VROM. In haar nevenfuncties is zij onder andere bestuurslid van FORUM Stedelijke Vernieuwing en lid van het Curatorium van NICIS.

**Alex Brenninkmeijer** is sinds 2005 de Nationale ombudsman. Het Verslag 2008 van de ombudsman heeft als titel 'De burger in de ketens'. De complexiteit van de overheid en het vaak verkokerde functioneren staan daarin centraal.

**Bert Burger** is directeur-eigenaar van Burger Advies, dat organisatieadvies geeft op het gebied van onderwijs, veiligheid en milieu.

**Marcel Dela Haije** is stadsmarinier in Rotterdam. In de deelgemeente Delfshaven werkt hij aan de veiligheid van Middelland en het Nieuwe Westen.

**Peter Paul Doodkorte** is werkzaam als partner bij de BMC Groep en heeft bestuurservaring binnen de lokale en regionale overheid en advieservaring als adviseur voor overheid, (jeugd)zorginstellingen en het bedrijfsleven. In het bijzonder heeft hij zich bekwaamd op het terrein van strategie en samenwerking, bedrijfsvoering en ketenmanagement op het terrein van jeugd(zorg)beleid.

**Paul Frissen** is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Hij was voorzitter van de commissie die het advies 'De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte' voorbereidde. Eind 2009 publiceerde hij 'Gevaar Verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek'.

**Erik Gerritsen** is bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam. Daarvoor was hij ondermeer Gemeentesecretaris van Amsterdam. Hij werkt aan een promotieonderzoek over de slimme gemeente ([www.deslimmegemeente.nl](http://www.deslimmegemeente.nl)).

**Rob Gilsing** is sinds 1 september 2009 hoofd van de onderzoeksgroep Jeugd, opvoeding en onderwijs bij het Verwey-Jonkerinstituut. Daarvoor was hij projectleider Wmo-evaluatie bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

**Boukje Keijzer** werkt sinds 2005 bij v&a als *principal* adviseur op het gebied van Wonen en Wijken. Procesmatig focussen haar werkzaamheden zich op het realiseren van nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving. In dat kader ontwikkelde zij samen met collega's de methodiek van Maatschappelijk Aanbesteden, die zij in verschillende gemeenten en bij verschillende vraagstukken toepast. Daarbij ondersteunt zij gemeenten, maatschappelijke organisaties en bewoners bij het vormgeven invullen van de nieuwe verhoudingen die hieruit voortkomen.

**Leon Klinkers** is manager bij de Inspectie Verkeer- en Waterstaat en secretaris van de Vereniging voor overheidsheidsmanagement.

**Fred Meerhof** is directeur van Syrima advies. Hij richt zich in uiteenlopende projecten als adviseur, manager en onderzoeker op het verbinden van overheid en samenleving. De begeleiding van ketensamenwerking staat daarbij regelmatig centraal.

**Lex Meiberg** is een zelfstandig gevestigde consultant Zorg en Veiligheid. Hij is in gemeentelijke dienst pionier geweest als procesmanager in Enschede, en heeft in die stad mede het experiment Wijkcoaches opgezet.

**Caroline Mobach** is werkzaam als senior adviseur bij de vmc Groep en heeft ruime ervaring met jeugd(zorg)beleid en samenhangende thema's, en met strategische en innovatieve advisering op het snijvlak van bestuur/overheid en uitvoering. Zij maakte deel uit van het projectteam dat de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg heeft uitgevoerd en was recent betrokken bij het Actieplan Beperking Regeldruk in de jeugdzorg voor de provincie Noord-Brabant.

**Adri van Montfoort** is jurist en pedagoog. Hij is werkzaam als lector Jeugdzorg en Jeugd-beleid aan de Hogeschool Leiden en raadsheer plaatsvervanger in de familiekamer van het gerechtshof in Den Haag.

**André Peters** is voor anderhalf jaar gedetacheerd bij Communicatie voor het verbeterproject Interactieve Communicatie en Beleidsvorming. Hij werkt al langer als beleidsonderzoeker voor gemeente Breda bij Onderzoek en Informatie. In een klein projectteam is, samen met betrokkenen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, met 'Mee-doen' een andere manier van burgerparticipatie geïntroduceerd.

**Ton Quadt** is programmadirecteur bij het Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond en voormalig directeur Veiligheid bij de gemeente Rotterdam.

**Wouter Smits** is als Allround Projectleider werkzaam bij de Sector Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken van de gemeente 's Hertogenbosch. Sinds 2008 is hij verantwoordelijk voor de implementatie van Centra voor Jeugd & Gezin. Vanuit deze rol gaat zijn aandacht uit naar organisatievraagstukken in de publieke sector.

**Ton van Snellenberg** is bestuurskundige en werkzaam als programmanager Roombeek bij de gemeente Enschede.

**Lotte van Vliet** is als adviseur werkzaam bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Zij maakte deel uit van de commissie die het advies 'De ontkooking voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte' heeft voorbereid, en werkt momenteel aan een advies over sociale stijgers en dalers.

**Hans Weggemans** is directeur Wijkontwikkeling, Zorg en Welzijn bij de Gemeente Enschede.



## Colofon

Tekstbewerking: Pauline Slot  
Auteursrecht voorbehouden  
Vormgeving: bureau Stijlzorg, Utrecht  
Foto's: Thinkstock  
ISBN 978-90-77758-19-9

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2010  
Vereniging voor Overheidsmanagement, Den Haag, 2010

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.



Omgaan met verkokering en ontkokering is voor veel professionals in de publieke sector dagelijks aan de orde. Verrassend is daarbij dat wie ontkokering zoekt, vaak juist opnieuw verkokert. Slim organiseren: het blijkt een ingewikkelde opdracht.

In *Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering* zijn veertien essays over deze opdracht gebundeld. De auteurs laten zien hoe zij hun slagkracht vergroten door de burger écht centraal te stellen, ruimte te geven én te nemen, en samen te werken. Met hun praktijkervaringen laten zij zien dat slim organiseren dan wel degelijk mogelijk is.

Met bijdragen van Jos Beacke, Annet Bertram, Alex Brenninkmeijer, Bert Burger, Marcel Dela Haije, Peter Paul Doodkorte, Paul Frissen, Erik Gerritsen, Rob Gilsing, Boukje Keijzer, Fred Meerhof, Lex Meiberg, Caroline Mobach, André Peters, Ton Quad, Wouter Smits en Hans Weggemans.



ISBN 978 90 77758 19 9  
NUR 740



De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De VOM is het kader waarbinnen leidinggevenden van verschillende overheidsorganisaties elkaar ontmoeten. De VOM fungeert als ontmoetingspunt en platform, initieert discussies over actuele onderwerpen en brengt expertise vanuit alle geledingen van de overheid onder een dak.