

# **De Follow-up van Bureau Frontlijn, van spanningsvolle context naar samenspel?!**



Masteronderzoek Bestuurskunde

Augustus, 2012

Erasmus Universiteit Rotterdam

Manon Persoon

361822mp

[manonpersoon@hotmail.com](mailto:manonpersoon@hotmail.com)

Begeleider: Prof. dr. M.J.W. Van Twist

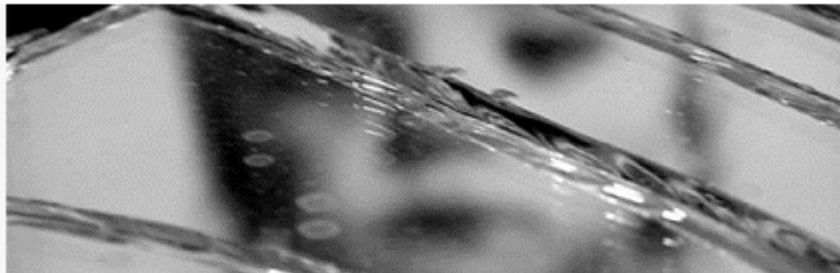
Tweede beoordelaar: Prof. dr. A. Zuurmond

*Organizing government around problems, not problems around government*

- Tony Blair

## Een greep uit de actualiteiten...

### TE VEEL INSTANTIES BEMOEIEN ZICH MET PROBLEEMGEZIN



Binnenlands Bestuur, 30 jul 2012

„Er komen veel te veel hulpverleners bij probleemgezinnen.” Dat zei Tweede Kamerlid voor de VVD Brigitte van der Burg zondag. Uit onderzoek bleek dit weekeinde dat elk jaar 2,5 miljard euro wordt verspild door bureaucratie en een gebrek aan samenwerking bij de diverse betrokken instanties. RTL Nieuws heeft een concept van dat onderzoek in handen.

#### Naar gemeenten

De VVD dringt al langer aan op decentralisatie van onder meer de jeugdzorg. „Naar de gemeenten. Die krijgt dan de regie in handen, de financiën, de uitvoering en de verantwoordelijkheid”, aldus Van der Burg. „En het is dichtbij.”

#### Niemand verantwoordelijk

Ze weet dat er vaak wel vijf hulpverleners naar een gezin komen, ze kent zelfs een geval waar 17 mensen met raad en daad een gezin wilden bijstaan. „Allemaal met de beste bedoelingen, maar iedereen vanuit zijn eigen terrein. Met weer eigen voorwaarden en regels. En niemand heeft dan de eindverantwoordelijkheid. Een normaal gezin zou daar al horendol van worden, dus zeker een gezin dat toch al moeite heeft het leven te organiseren.”

#### Tempo

Er moet volgens haar tempo gemaakt worden met de aanpak. „Maar wel goed! Voor de gezinnen zelf, maar ook voor de samenleving. Iedereen heeft het in deze crisistijd wel over het geld, maar daar komt de vergrijzing nog bij.” De samenleving heeft straks dus ook helemaal niet zoveel hulpverleners meer over, vreest Van der Burg.

maandag, 30 juli 2012

## ‘Bij hulp aan probleemgezin te veel verspilling’

### ANP

**HILVERSUM** – Elk jaar wordt 2,5 miljard euro verspild in de hulpverlening aan gezinnen met meerdere problemen. Dat is een kwart van de 10 miljard die daaraan op gaat. Oorzaak zijn bureaucratie en een gebrek aan samenwerking bij de diverse betrokken instanties.

Dat blijkt uit onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS waarvan een concept in handen is van *RTL Nieuws*, zo berichtte het programma zaterdag.

De onderzoekers hebben 250 van de 100.000 zogeheten multiprobleemgezinnen doorgelicht. De helft van de gezinnen kan met de helft minder hulp. De hulpverlening kost gemiddeld 104.000 euro per jaar per gezin. De VVD pleitte gisteren voor minder hulpverleners en decentralisatie van de hulp.

*Bron: Dagblad de Limburger*

## **Samenvatting**

In dit onderzoek staat het follow-up proces van Bureau Frontlijn en de daarmee samenhangende spanningen centraal. Bureau Frontlijn is een zogenaamde 'frontlijnorganisatie'. Een frontlijnorganisatie is een type organisatie dat in direct contact staat met de burger en binnen de bureaucratische overheidsorganisatie een probleemoplossing gericht op de burger tracht te bewerkstelligen. Vanuit de aangetroffen situatie wordt in samenwerking met de burger en zijn/haar netwerk vanuit een integrale blik, waarin de burger centraal staat, naar probleemoplossingen gezocht. Praktische resultaten en samenwerking staan centraal. Er wordt aanspraak gemaakt op de expertise en toewijding van de uitvoerende professionals.

Frontlijnorganisaties zijn complementair aan de bestaande bureaucratische overheidsorganisatie en erop gericht de onvolkomenheden van de traditionele bureaucratische overheid bij de probleemoplossing van ongetemde problemen te compenseren. Zij gaan verbindingen aan die niet vanzelfsprekend tot stand komen binnen de gemeentelijke organisatie en/of de gemeentelijke organisatie en de buitenwereld die vragen om een specifiek soort professionaliteit. Dit complementaire karakter brengt spanningen met zich mee die de follow-up bemoeilijken. Met de follow-up wordt het vormgeven van de cliëntgerichte hulpverlening bedoeld: door zicht te krijgen op de te verrichten handelingen en de daarbij horende actoren, het inschakelen van deze actoren, het afstemmen van de hulp- en dienstverlening en het bewaken van de continuïteit. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn een hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt vorm te geven binnen de huidige structuren. De tekortkomingen van de bureaucratische overheidsorganisaties bestaan in veel gevallen nog steeds en belemmeren de hulp- en dienstverlening aan de cliënt.

Het plaatsen van een frontlijnorganisatie voor de huidige bureaucratische organisatiestructuren alleen is niet voldoende om een effectieve op de cliëntgerichte hulp- en dienstverlening te bewerkstelligen. Er moet op worden ingezet het samenspel tussen frontlijnorganisaties, de bureaucratische overheidsorganisatie en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld te vergroten, zodat deze organisaties de complementariteit van frontlijnorganisaties gaan inzien en benutten. Hiertoe is het van belang de verhoudingen in het veld te veranderen. Hierdoor kan de expertise en toewijding van frontlijnprofessionals daadwerkelijk het startpunt van frontlijnsturing worden. Daarnaast is het van

belang de rol van frontlijnprofessionals te verduidelijken door in te zetten op het vergroten en verstevigen van de frontlijnprofessionaliteit.

Maar ook binnen de bestaande structuren is het van belang de cliëntgerichtheid te vergroten. De cliënt dient centraal komen te staan in plaats van tijd en geld en verkokerde informatie- en financieringsstromen dienen heroverwogen te worden. Daarnaast is het aan te raden ook de professional binnen de bureaucratische overheidsorganisatie en hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld, de ruimte te bieden om in te spelen op de specifieke situatie.

Ten laatste zou het beroep doen op het sociaal kapitaal in de buurt een interessante optie zijn om verder te onderzoeken.

## **Voorwoord**

Vijf jaar geleden ben ik uit interesse en een zekere verwondering over maatschappelijke vraagstukken en zaken die ik om me heen zag gebeuren, begonnen met de studie Bestuurskunde. Ik wilde begrijpen hoe ons openbaar bestuur functioneert, omdat het leven van alle Nederlanders daardoor beïnvloed wordt.

Vijf jaar heb ik me als student verdiept in de theoretische inzichten die ten gronde liggen aan de inrichting van onze democratische rechtsstaat en het beleidsproces. Drie jaar als student aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, een jaar als 'Berliner', als student 'an der Freie Universität' en het 'Institute for Cultural Diplomacy'. Het laatste jaar als student aan de Erasmus Universiteit. Gedurende die jaren verloor ik de individuen die geraakt worden door de effecten van beleid en waardoor ik in eerste instantie geïnspireerd raakte om Bestuurskunde te gaan studeren, een beetje uit het oog. Er werd veel gepraat over 'de burger', maar dit is natuurlijk een verzamelnaam, een breed nietszeggend begrip dat geen emotie losmaakt.

In 2010 was ik mede organisator van het Landelijk Congres der Bestuurskunde 'De staat van de privacy' en werd me langzaam de kleur, de veelvoud van 'de burger' weer een beetje zichtbaar. Ron Kowsoleea, slachtoffer van identiteitsfraude, kon niet geholpen worden door ons rechtssysteem en het leven van hem en zijn gezin is, ik kan wel zeggen, geruïneerd. Advocaat Jan Vlug gaf aan dat een echtpaar, dat bij een demonstratie tegen de oorlog in Irak was geweest, in een databank terecht kwam en in een hokje is geplaatst als mogelijke terrorist, met alle gevolgen van dien. Spreek je over 'de burger', dan zie je deze individuen over het hoofd.

In februari ben ik begonnen als stagiaire bij de Kafkabrigade. Een onderzoeksbureau dat juist individuen vooropstelt en vanuit deze positie op zoek gaat naar bureaucratische misstanden. Het gebeurt vaak dat beleid en de daarmee samenhangende regels en procedures voor een individu onvoorziene uitwerkingen kunnen hebben. Al helemaal wanneer mensen in situaties terecht komen waarin ze te maken hebben met meerdere logica's, regels en procedures tegelijkertijd. Zo moest een gehandicapte man die zijn benen tot ver boven de knieën is kwijtgeraakt, regelmatig opnieuw bewijzen gehandicapt te zijn. En is Jaap verstrikt geraakt in een web van uitkeringen. Hij heeft een Wuv-uitkering (Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers), maar ook een WAO-uitkering, omdat

hij volledig is afgekeurd. Jaap werkt een paar uur per week als kleine zelfstandige voor een centrum voor slechtzienden en blinden. Zo blijft hij toch nog een beetje betrokken bij de maatschappij. De betrokken instanties weten er echter geen raad mee. Dit heeft tot gevolg dat hij soms maanden zonder geld zit, dan weer een bedrag teruggestort krijgt en dan plotseling weer een aanslag van ongekeerde omvang ontvangt<sup>1</sup>.

Tijdens de stage binnen de Kafkabrigade is mijn verwondering over maatschappelijke vraagstukken weer tot leven gewekt en is me duidelijk geworden hoe belangrijk het is om theorie en praktijkinzichten te verbinden. Ook wil ik met dit onderzoek duidelijk maken hoe belangrijk het is om in alle gesprekken over de 'burger' het individu niet uit het oog te verliezen. Dit tracht ik mede te doen door een specifieke casus van Mandy onderdeel te laten zijn van dit onderzoek.

Ik wil Arre, Lobke en Thomas bedanken voor de inzichten, gesprekken en taken die ik ter hand mocht nemen waardoor mijn blik geopend is, mijn verwondering is teruggekeerd!

Graag wil ik ook Mark van Twist bedanken voor de begeleiding van het scriptietraject en het mede mogelijk maken van het versneld afstuderen, zodat ik in september als Rijkstrainee aan de slag kan gaan.

Ook gaat mijn dank uit naar de medewerkers van Bureau Frontlijn voor het meedenken en de medewerking aan mijn afstudeeronderzoek. Bedankt voor alle informatieve en inspirerende gesprekken!

Daarnaast wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor alle steun!

Manon Persoon, augustus 2012

---

<sup>1</sup> Zie voor meer voorbeelden en een uitgebreidere beschrijving van de voorbeelden [www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl) of De jong, Zuurmond, Steenhoven & Van der Meulen, 2008

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	4
Voorwoord .....	6
Inleiding .....	10
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek.....	10
1.2 Probleemanalyse.....	12
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	14
1.4 Afbakening onderzoeksveld .....	15
1.5 Relevantie .....	15
1.6 Onderzoeksopzet.....	18
1.7 Leeswijzer.....	18
2. Theoretisch kader.....	19
2.1 Meervoudige complexe problemen .....	19
2.2 Kloof tussen systeemwereld en leefwereld.....	20
2.3 Frontlijnorganisaties .....	27
2.3.1 <i>Frontlijnsturing</i> .....	27
2.3.2 <i>Werken in Teams en de organisatie van de follow-up</i> .....	29
2.3.3 <i>Professional binnen de frontlijnorganisatie</i> .....	32
2.4 Spanningsvolle context.....	37
2.5 Conclusie .....	43
3. Operationalisering .....	44
3.1 Definities .....	44
3.2 Spanningen die samenhangen met de follow-up .....	45
4. Methodologie .....	50
4.1 Onderzoeksstrategie.....	50
4.2 Methoden .....	51
4.3 Validiteit.....	53
4.3.1 Interne validiteit .....	54
4.3.2 Externe validiteit.....	54
5. Bureau Frontlijn Rotterdam.....	56
5.1 Aanleiding.....	56
5.2 Visie.....	57
5.3 Organisatie .....	57
5.4 Werkwijze.....	57
5.5 Conclusie .....	58
6. De follow-up binnen Bureau Frontlijn .....	60
6.1 Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk.....	60
6.2 Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen.....	61
6.3 Het inschakelen van actoren.....	63
6.4 Afstemmen van de hulp- en dienstverlening .....	64
6.5 Het bewaken van de continuïteit .....	65
6.6 Conclusie .....	66
7. De spanningen de samenhangen met de follow-up .....	68
7.1 Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk.....	68
7.2 Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen.....	70
7.3 Het inschakelen van actoren.....	74
7.4 Afstemmen van de hulp- en dienstverlening .....	79
7.5 Het bewaken van de continuïteit .....	81
7.6 Conclusie .....	82
8. Hoe om te gaan met de spanningen?.....	85



8.1.	Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk.....	85
8.2.	Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen.....	85
8.3.	Het inschakelen van actoren .....	88
8.4.	Afstemmen van de hulp- en dienstverlening.....	89
8.5.	Het bewaken van de continuïteit .....	89
8.6.	Conclusie .....	90
9.	Conclusie en discussie .....	93
9.1	Follow-up van Bureau Frontlijn en samenhangende spanningen .....	93
9.2	Frontlijnsturing in de praktijk .....	94
9.3	Van spanningsvolle context naar samenspel .....	95
9.4.	Discussie.....	96
	Literatuur.....	98
Bijlage 1.	Interview handleiding.....	102
Bijlage 2.	Lijst met geïnterviewden en aanwezige organisaties .....	103
Bijlage 3.	De uitgangspunten van de frontlijnwerkwijze van Bureau Frontlijn . .....	105
Bijlage 4.	Piramide van Maslow.....	106
Bijlage 6.	De projecten binnen Bureau Frontlijn .....	107
Bijlage 7.	Narratief Mandy.....	109
Bijlage 8.	Chronologisch overzicht hulpverlening casus Mandy en samenhangende spanningen.....	113

## **Inleiding**

### **1.1 Aanleiding voor dit onderzoek**

*Mandy is drieëntwintig jaar oud en acht weken zwanger van haar vierde kind. Haar oudste drie kinderen zijn door Jeugdzorg uit huis geplaatst. Ze wil er alles aan doen om dit kind te mogen houden. Mandy worstelt met traumatische gebeurtenissen in het verleden, heeft geen bankrekening, geen inkomen, geen vaste verblijfplaats en ongeveer €20.000,- aan schulden. Ze is op zoek naar een manier om haar zaken te regelen, zodat ze ooit weer samen kan zijn met haar kindjes. Vanuit verschillende organisaties wordt er hulp geboden. Zo helpen twee gezinsvoogden haar met de begeleiding van haar en haar kinderen, helpt Bureau Frontlijn haar bij het openen van een rekening en het aanvragen van een identiteitsbewijs, begeleidt het Centraal Onthaal Jongeren haar bij het verkrijgen van een postadres, biedt MEE verschillende cursussen aan, waaronder de cursus 'omgaan met geld' en helpt het jongerenloket haar bij het vinden van een opleiding. Zo zijn er nog meer organisaties in het spel. Een echte oplossing voor haar problemen is echter niet gevonden. Ze heeft nu wel een dak boven haar hoofd, maar is ondanks alle inspanningen niet in staat om een zelfstandig leven te leiden en voor haar eigen kinderen te zorgen.*

Bovenstaand voorbeeld geeft de situatie weer van een cliënt met een complexe gestapelde hulpvraag. Een cliënt met een complexe gestapelde hulpvraag heeft te maken met uiteenlopende problemen op verschillende terreinen. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg, wonen, werk, inkomen, welzijn, onderwijs en justitie. Deze problemen hangen veelal met elkaar samen en zijn niet één twee drie op te lossen. De cliënten beschikken zelf niet over het vermogen om de problemen op te lossen. Het kampen met verschillende problemen heeft vaak tot gevolg dat er verschillende hulporganisaties in het spel zijn. Voor ieder probleem bestaat een aparte instantie of spelen meerdere instellingen een rol (Kruiter, de Jong, Van Niel & Hijzen, 2008: 18). De hulp die wordt aangeboden vanuit het reguliere proces, is veelal niet afdoende om personen zoals Mandy er weer bovenop te helpen (Hartman & Tops, 2005; Kruiter, e.a., 2008; Roberts, 2002; Moxley, 1989). Dit voorbeeld van Mandy staat niet op zichzelf, er lopen heel wat personen met een complexe, gestapelde hulpvraag rond die geen grip op hun problemen kunnen krijgen. Hoeveel mensen exact kampen met een complexe, gestapelde hulpvraag, is echter niet vast te stellen. Doordat de dienstverlening versnipperd is, is het vaak ook niet bekend dat personen met meerdere problemen kampen.

Daarnaast is het nog maar de vraag of iedereen die kampt met meerdere problemen überhaupt ergens geregistreerd staat (Kruiter, e.a., 2008: 27). Kruiter e.a. (2008) komen tot de schatting dat één procent van de bevolking (ongeveer 167.000 mensen) in een situatie verkeert, waarin zij problemen hebben in minimaal drie van de domeinen zorg, wonen, werk, inkomen, onderwijs en justitie.

### **Bureaucratisch deficit**

De traditionele bureaucratische inrichting van de overheid bemoeilijkt de probleemoplossing bij complexe, gestapelde problemen. De traditionele bureaucratische inrichting kenmerkt zich door hiërarchie en een vergaande uitsplitsing van taken (functionele specialisatie) waarin regels en procedures de leidraad vormen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007). Er is sprake van 'functionele specialisatie' gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen. Via een soort lopende band wordt er afgekoerst op het gewenste eindresultaat (RMO, 2008). Het probleem is, dat deze 'one size fits all' aanpak niet passend is voor cliënten zoals Mandy. Zij hebben immers te kampen met meervoudige problematiek en een enkelvoudige oplossing is niet toereikend. Door de meervoudige problematiek komen ze er zelf niet uit, waardoor ze begeleiding nodig hebben. Hoezeer alle afzonderlijke instanties ook hun best doen, het eindresultaat voor personen zoals Mandy is ontoereikend. Met andere woorden: het beleid zorgt niet voor het beoogde effect. Hiernaast wordt er geen aanspraak gemaakt op het eigen initiatief en eigen probleemoplossend vermogen van de cliënt, doordat er vanuit 'kant-en-klare' oplossingen (beleid) naar de cliënt wordt gekeken. Maatschappelijk potentieel wordt niet benut (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010).

Bij enkelvoudige problemen functioneert de bureaucratische organisatievorm goed, maar juist bij deze groep cliënten met een gestapelde, complexe hulpvraag brengt dit de probleemoplossing in gevaar (Zuurmond & De Jong, 2010; RMO, 2008, Gerritsen & De Lange; 2007, Kruiter, 2008). "*Terwijl dit juist de mensen zijn die het meeste baat kunnen hebben bij een goede hulpverlening*" (Kruiter, 2008: 19). Personen met een complexe, gestapelde hulpvraag worden niet adequaat geholpen door de bureaucratische inrichting van de overheid.

### **Nieuwe voorportalen**

In antwoord op dit bureaucratisch deficit zijn er nieuwe voorportalen voor de bureaucratische organisaties geplaatst: de frontlijnorganisaties. "*Frontlijn' duidt*

*op de voorzijde of eerste gelid van een (troepen) opstelling, maar ook op 'voor het front komen' of 'front maken naar' "*(Hartman & Tops, 2005: 20). In de organisatietheorie worden met de benaming 'frontlijn' organisaties getypeerd die in direct contact met de burgers staan in omstandigheden, die doorgaans niet routinematig van karakter zijn en een zekere spanning met zich meebrengen (Hartman & Tops, 2005: 20). Voorbeelden van dit soort organisaties zijn: Bureau Frontlijn Rotterdam (maatschappelijk werkers, pedagogen, onderwijskundigen, bestuurskundigen en andere professionals werken samen om hulpbehoevenden in Rotterdamse achterstandswijken te helpen), bemoeizorgteams (Samenwerkingsverbanden tussen de GGZ, woon- en opvangvoorzieningen, verslavingszorg, GGD en maatschappelijk werk om het sociaal functioneren van kwetsbare mensen te verbeteren) en brede scholen (Samenwerking van organisaties die zich richten op de ontwikkeling van het kind binnen een gezamenlijke huisvesting) (Van Delden, 2011:18). Deze frontlijnorganisaties zijn in het leven geroepen om tegemoet te komen aan het meervoudige karakter van problemen en om per situatie een passende probleemoplossing op gang te kunnen brengen. Praktische resultaten en samenwerking staan centraal binnen deze organisaties (Van Delden, 2011). Binnen frontlijnorganisaties wordt vanuit een integrale blik waarin de burger centraal staat naar probleemoplossingen gezocht. *"Vanuit de burger wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd"* (Hartman & Tops, 2005: 21). Dit is een hele andere benadering dan de bureaucratische benadering, waar sprake is van beleidssturing, waar aan de hand van algemene oplossingen gehandeld, georganiseerd en gestuurd wordt.

## **1.2 Probleemanalyse**

Frontlijnorganisaties zijn in het leven geroepen om binnen de huidige bureaucratische overheidsorganisatie tegemoet te komen aan het meervoudige karakter van problemen, door de hulp- en dienstverlening vanaf de cliënt op te bouwen. In de praktijk blijkt (zie bijvoorbeeld het voorbeeld aan het begin van dit hoofdstuk) dat, ondanks de inzet van frontlijnorganisaties nog steeds complexe, gelaagde problemen onopgelost blijven.

Hoe wordt de cliëntgerichte hulp- en dienstverlening in de praktijk gebracht? Met andere woorden: hoe wordt de follow-up vanuit de in de praktijk aangetroffen situatie vormgegeven? Met het follow-up proces wordt in dit onderzoek bedoeld: het vormgeven van de cliëntgerichte hulpverlening door zicht te krijgen op de te verrichten handelingen en de daarbij horende actoren, het inschakelen van deze actoren, het afstemmen van de hulp- en dienstverlening en het bewaken van de

continuïteit. Hartman & tops (2005) geven aan dat op dit punt, de wijze van follow-up, nog een wereld te winnen valt.

Frontlijnorganisaties zijn complementair aan de bestaande bureaucratische overheidsorganisatie en erop gericht de onvolkomenheden van de traditionele bureaucratische overheid te compenseren. Zij gaan verbindingen aan die niet vanzelfsprekend tot stand komen binnen de gemeentelijke organisatie en/of de gemeentelijke organisatie en de buitenwereld die vragen om een specifiek soort professionaliteit. Dit complementaire karakter brengt spanningen met zich mee. Frontlijnorganisaties opereren in een spanningsvolle context, doordat frontlijnsturing wrikt met de hiërarchische, functioneel specialistische organisatie van de taakorganisatie. Frontlijnorganisaties "zijn een vreemde eend in de bijt" binnen deze organisatie. De personen in de frontlijn moeten deze twee verschillende werelden zien te verbinden (Hartman & Tops, 2005; Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010). Hiernaast zijn ze werkzaam in een arena met uiteenlopende meningen en botsende belangen (Van Delden, 2011). Frontlijnorganisaties zijn, zoals het woord het al zegt, als het ware voor de huidige bureaucratische structuren dichtbij de burger geplaatst. Om de gewenste veranderingen te bewerkstelligen moeten ze echter verbindingen met de achterliggende organisaties en diensten aangaan. Hoe verhouden frontlijnorganisaties zich tot de burger, de bureaucratische organisaties en de andere hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld? Wat zijn de relaties en de daarmee samenhangende spanningen? De follow-up geeft een beeld van de relaties tussen frontlijnorganisaties en andere actoren. Is de Frontlijnorganisatie bijvoorbeeld slechts een voorportaal dat informatie doorspeelt aan de achterliggende organisaties en diensten, of staat juist de hulp vanuit de frontlijnorganisaties centraal en leveren de achterliggende organisaties de benodigde ondersteunende capaciteit voor deze voorportalen?

In dit onderzoek wordt dieper ingegaan op het follow-up proces en de daarmee samenhangende spanningen. Dit onderzoek is uitgevoerd bij Bureau Frontlijn Rotterdam, een zogenaamde frontlijnorganisatie. Bureau Frontlijn is een onderdeel van de gemeente Rotterdam, dat via frontlijnsturing naar oplossingen voor complexe problemen bij burgers in achterstandswijken zoekt. Bureau Frontlijn signaleert problemen vanuit de frontlijn, ontwikkelt nieuwe methodieken, voert deze uit en is erop gericht de processen in en tussen de gemeentelijke diensten te verbeteren. Bureau Frontlijn heeft als taak de wereld van de (Rotterdamse) burger dichterbij de wereld van de (Rotterdamse gemeentelijke)

instellingen te brengen. Daar waar het beleid niet goed aansluit op de behoefte van de burger komt Bureau Frontlijn in het spel (Bureau Frontlijn, 2010).

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Dit onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in het follow-up proces van Bureau Frontlijn Rotterdam en de daarmee samenhangende spanningen. Om door middel van dit inzicht meer duidelijkheid te verkrijgen over de werkzaamheden van Bureau Frontlijn en de knelpunten waar zij in de relatie met andere actoren tegenaan loopt. Waarop een aanzet gemaakt kan worden om passende oplossingen te formuleren.

*Vraagstelling: Hoe ziet het follow-up proces van Bureau Frontlijn Rotterdam eruit, welke spanningen ontstaan er en hoe kan er met deze spanningen worden omgegaan?*

Deelvragen:

1. *Wat zijn frontlijnorganisaties?*

Voordat er dieper op het proces van follow-up van Bureau Frontlijn ingegaan kan worden, is het van belang eerst scherp op het vizier te hebben staan wat frontlijnorganisaties zijn. Door middel van deze deelvraag worden vanuit de bestaande literatuur de karakteristieken van frontlijnorganisaties inzichtelijk gemaakt.

2. *Waarom zijn frontlijnorganisaties in het leven geroepen?*

Beantwoording van deze vraag is van belang om een beter inzicht in de context van frontlijnorganisaties te verkrijgen en de kenmerken die deze organisaties onderscheiden van andere organisaties. Antwoord op deze vraag zal door middel van literatuuronderzoek worden achterhaald.

3. *In welke context zijn deze organisaties werkzaam?*

Zoals in de aanleiding is aangegeven, zijn het aangaan van verbindingen van belang bij de follow-up. Om een goed beeld van de follow-up te kunnen verkrijgen is het dan ook van belang een beeld van de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn, te verkrijgen. Deze informatie wordt ook door middel van literatuuronderzoek achterhaald.

4. *Welke spanningen hangen met deze context samen?*

Uit de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn worden enkele spanningen afgeleid door middel van theorie. Deze spanningen zullen getoetst worden in de praktijk van de follow-up door middel van empirisch onderzoek binnen Bureau Frontlijn. Hier ligt de hypothese aan ten grondslag dat de spanningen in het follow-up proces samenhangen met de spanningen in de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn. Dit omdat frontlijnorganisaties als onderdeel van de bureaucratische overheidsorganisatie via een andere logica te werk gaan. De tegenstellingen van deze verschillende logica's kunnen spanningen met zich meebrengen.

#### *5. Hoe is het follow-up proces vormgegeven?*

Om inzicht te krijgen in het follow-up proces van Bureau Frontlijn zal in de literatuur op zoek gegaan worden naar kenmerken van het follow-up proces. Daarnaast zal er empirische informatie worden verzameld (hierover meer in hoofdstuk 4 methodologie).

#### *6. Welke spanningen komen naar voren in het follow-up proces?*

Op basis van de bevindingen uit de empirische data zullen de spanningen die samenhangen met het follow-up proces worden blootgelegd.

#### *7. Hoe kan er met deze spanningen worden omgegaan?*

Ter afsluiting wordt een aanzet gegeven tot een mogelijke oplossingsrichting waardoor de spanningen overbrugd kunnen worden.

### **1.4. Afbakening onderzoeksveld**

Het empirische onderzoek zal opgebouwd worden binnen Bureau Frontlijn Rotterdam. In hoofdstuk 5 wordt dieper op deze specifieke frontlijnorganisatie ingezoomd. De keuze voor deze specifieke organisatie en de toe te passen methoden zal in hoofdstuk 4 verder toegelicht worden.

### **1.5. Relevantie**

#### **1.5.1. Maatschappelijke relevantie**

Het inzicht dat door middel van dit onderzoek in de follow-up en de daarmee samenhangende spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen binnen Bureau Frontlijn verworven wordt, kan een bijdrage leveren aan de verbetering van de hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe, gestapelde hulpvraag. Bureau Frontlijn wordt binnen de Gemeente Rotterdam en omstreken als 'koploper' op het gebied van frontlijnsturing gezien. Werkwijzen binnen deze

organisatie kunnen andere frontlijnorganisaties helpen hun werkwijzen vorm te geven. Daarnaast kan door het inzicht in de spanningen die samenhangen met de follow-up en de mogelijke oplossingen, het vermogen om tegemoet te komen aan het meervoudige karakter van problemen worden vergroot.

Een verbetering van de hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe, gestapelde hulpvraag heeft een grote publieke waarde. Ongeveer een procent van de Nederlandse bevolking heeft zoals eerder genoemd een complexe, gestapelde hulpvraag. Deze personen worden onvoldoende geholpen door het reguliere traject en dit brengt naast persoonlijk leed een hoop maatschappelijke kosten met zich mee. Doordat de dienst- en hulpverlening aan personen in veel gevallen niet leidt tot probleemoplossingen gaat er publieke waarde verloren. De Jong (2012) onderscheidt vier uitingsvormen van dit verlies aan publieke waarde (zie onderstaande tabel).

	<b>Welfare Loss (Material)</b>	<b>Justice Loss (immaterial)</b>
<b>Individual Perspective</b> (People as Clients)	Waste of time, money, energy. Loss of benefits, opportunities	Unequal or unfair treatment; infringement of rights or dignity
<b>Public Perspective</b> (People as Citizens)	Ineffective or inefficient use of public money and government authority.	Social inequality, exclusion. Lack of trust in government

Figuur 1. Verlies aan publieke waarde, De Jong (2012)

Deze vier uitingsvormen van verlies aan publieke waarde zijn ook terug te vinden bij een inadequate hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe, gestapelde hulpvraag. Doordat de hulp- en dienstverlening niet adequaat is, blijven personen hangen in hun penibele situatie en zijn ze niet in staat om als volwaardig lid deel te nemen aan de samenleving. Dit houdt bijvoorbeeld in dat ze niet in staat zijn om deel te nemen aan het arbeidsleven (loss of money). Personen die de weg binnen de bureaucratische structuren niet kunnen vinden en hierdoor bijvoorbeeld niet weten hoe en dat ze aanspraak op huurtoeslag, zorgtoeslag en andere bijdragen kunnen maken (loss of benefits). De personen die geen kansen hebben om verder te komen in de samenleving (loss of opportunities). De personen die een groot deel van hun tijd en energie bezig zijn met de hulp- en dienstverlening (denk aan alle instanties die over de vloer komen), terwijl deze niet het gewenste effect hebben (waste of time and money).



De algemene regels en geboden hulp passen niet bij de hulpvraag van deze personen. Hierdoor krijgen deze personen niet de kans om als volwaardig lid mee te draaien in de maatschappij. De algemene regels en hulp leiden dus, door het streven naar een gelijke behandeling van allen, juist tot ongelijkheid.

Vanuit een maatschappij perspectief gaat er ook publieke waarde verloren. De hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe gestapelde hulpvraag kost handen vol met geld. Een Multiprobleemgezin<sup>2</sup>, een gezin dat kampt met een complexe, gestapelde hulpvraag, kost gemiddeld 40.000 euro per jaar (Van Stade, 2012). Dit terwijl de problemen na de geleverde hulp- en dienstverlening veelal niet opgelost zijn. Er wordt dus erg veel geld uitgegeven, zonder dat het probleem opgelost is. Al dit geld (grotendeels belastinggeld) dat in de Multiprobleemgezinnen is gestoken kan niet meer voor andere doeleinden ingezet worden. Daarnaast ontstaat er sociale ongelijkheid in de samenleving, omdat een deel van de bevolking niet kan meedraaien in de maatschappij. Het vertrouwen in de overheid staat onder druk, doordat er veel middelen gestoken worden in de probleemoplossing, terwijl het resultaat ondermaats is.

Hiernaast kan de betekenis van dit onderzoek breder getrokken worden. *“De manier waarop hulp- en dienstverleningsorganisaties mensen met meerdere problemen helpen vormt een lens op de manier waarop de verzorgingsstaat als geheel functioneert* (Kruiter, e.a., 2008:30). Deze groep personen krijgt immers niet de juiste zorg, doordat deze afwijkt van de standaard en er maatwerk vereist is. Het leveren van maatwerk zal in de (post) moderne pluriforme, individualiserende en veeleisende samenleving alleen maar aan belang winnen. De problemen die de hulp- en dienstverlening aan mensen met een complexe, gestapelde hulpvraag met zich meebrengt, raken dus de problemen van de verzorgingsstaat in zijn geheel. De oplossingen hiervoor, kunnen dus ook de verzorgingsstaat van de toekomst vormgeven (Kruiter, e.a., 2008:30).

### **1.5.2. Wetenschappelijke relevantie**

De literatuur over frontlijnorganisaties is op dit moment nog erg beperkt. Over het follow-up proces is nog weinig bekend. Dit onderzoek draagt vanuit een specifieke casus –Bureau Frontlijn- bij aan de reeds bestaande literatuur rondom

---

<sup>2</sup> Het Nederlands Jeugdinstituut (2012): *“Een multiprobleemgezin is een gezin van minimaal één ouder en één kind dat langdurig kampt met een combinatie van sociaaleconomische en psychosociale problemen. Het gaat om gezinnen waarin naast problemen met de kinderen ook andere problemen spelen waarvoor ze hulp nodig hebben. Bovendien hebben deze gezinnen ook problemen met de hulpverlening zelf, bijvoorbeeld omdat ze die afwijzen of voortijdig afbreken, of omdat ze weigeren eraan mee te werken”*.

frontlijnorganisaties en meer specifiek het follow-up proces. Hangen de spanningen die zich voordoen tijdens de follow-up samen met de omgevingskenmerken van Bureau Frontlijn, dan is de kans groot dat ook andere frontlijnorganisaties (deze context is kenmerkende voor deze organisaties) te maken hebben met dezelfde soort spanningen. Oplossingsrichtingen die dus in dit onderzoek aan de orde komen kunnen ook relevant zijn voor deze organisaties en zijn met behulp van verder onderzoek wellicht te generaliseren tot een meer algemenere theorie.

### **1.6. Onderzoeksopzet**

Dit onderzoek wordt vormgegeven door middel van een casuonderzoek binnen Bureau Frontlijn Rotterdam. Voor met deze casuonderzoek begonnen kan worden, wordt eerst een beeld geschetst van de follow-up van frontlijnorganisaties en de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn aan de hand van bestaande literatuur. Uit de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn, zullen spanningen worden afgeleid die van invloed kunnen zijn op de follow-up. Door middel van casuonderzoek zal de follow-up binnen Bureau Frontlijn worden blootgelegd en worden de uit de literatuur afgeleide spanningen getoetst, waarop een aanzet wordt gemaakt om de spanningen te overbruggen.

### **1.7 Leeswijzer**

Dit onderzoek begint in hoofdstuk 2 met een theoretisch kader waarin dieper wordt ingegaan op complexe, gestapelde problemen, de kloof tussen systeem en leefwereld en het antwoord dat frontlijnsturing hierop geeft. Daarnaast wordt ingegaan op de spanningsvolle context waarin frontlijnorganisaties opereren. Uit deze spanningsvolle context zullen spanningen worden afgeleid die van invloed kunnen zijn op de follow-up. Na deze theoretische schets wordt in hoofdstuk 3 de beschreven theorie vertaald in meetbare eenheden die leidend zullen zijn in de rest van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de in dit onderzoek gebruikte onderzoeksstrategie en de daarbinnen toegepaste onderzoeksmethoden en -technieken toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt overgestapt op het empirische deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op Bureau Frontlijn Rotterdam. In hoofdstuk 6 wordt een beeld geschetst van de follow-up binnen Bureau Frontlijn. In hoofdstuk 7 zullen de in hoofdstuk 2 blootgelegde spanningen worden getoetst binnen Bureau Frontlijn en in hoofdstuk 8 worden mogelijke oplossingsrichtingen aangesneden om de spanningen te overbruggen. Hoofdstuk 9 sluit die onderzoek af met een algehele conclusie.

## **2. Theoretisch kader**

Frontlijnsturing wordt als middel gezien om de kloof tussen systeemwereld en leefwereld te dichten, om tegemoet te komen aan het meervoudige complexe karakter van problemen om per situatie een passende probleemoplossing op gang te kunnen brengen. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op meervoudige complexe problemen, de kloof tussen systeemwereld en leefwereld en het antwoord dat frontlijnsturing hierop geeft. Daarnaast wordt de spanningsvolle context waarin frontlijnorganisaties opereren blootgelegd.

### **2.1. Meervoudige complexe problemen**

Deze complexe problemen worden ook wel getypeerd als wicked problems (Rittel & Webber, 1973) of ongetemde problemen (WRR, 2006). In de kern worden deze problemen als volgt gekarakteriseerd: het zijn problemen die inhoudelijk complex zijn (er bestaat cognitieve onzekerheid over de aard van en oplossing van het probleem). Er bestaat verschil van mening ten aanzien van na te streven normen en waarden (normatieve onzekerheid) en er zijn vele wederzijds afhankelijke actoren betrokken, ieder met eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin de macht in vergaande mate verspreid is over de verschillende actoren (Gerritsen, 2011:32). Er heerst dus veel onduidelijkheid rondom het probleem en de probleemoplossing. Het is bekend dat er een probleem is, maar er heerst onduidelijkheid over wat het probleem precies is en hoe het probleem geformuleerd dient te worden. De probleemoplossing hangt af van de probleemdefinitie en is dan ook onduidelijk. Ook is het risico groot, dat de problemen eerder door de voorhanden zijnde oplossingen worden gedefinieerd, dan dat er oplossingen voor de problemen worden gezocht (Schrijvers & Meurs, 2007). Multiprobleemgezinnen zijn een voorbeeld van een ongetemd probleem. Er is niet geen eenduidige oorzaak voor het probleem te benoemen. Zo kunnen bijvoorbeeld armoede en integratie als mogelijke oorzaken gezien worden. Definieer je het probleem als een probleem dat veroorzaakt wordt door armoede, zal de oplossingsrichting er heel anders uitzien, dan als je het probleem als een integratieprobleem definieert. Hiernaast is het onduidelijk wanneer het probleem is opgelost. Er bestaat met andere woorden: een verschil in mening over de na te streven normen en waarden. Is er sprake van geslaagd beleid als deze gezinnen uit de criminaliteit blijven, als ze volwaardig kunnen meedraaien in de samenleving of als hun kinderen in een veilige, stabiele omgeving op kunnen groeien? Ook zijn er veel verschillende actoren betrokken bij de probleemoplossing bij multiprobleemgezinnen, alleen hebben deze slechts een

deel van de oplossing in handen en kijken ze naar hun specifieke probleem. Zo kijkt een instantie als Bureau Jeugdzorg naar de veiligheid en ontwikkeling van de kinderen binnen het gezin, de kredietbank focust zich op schuldenproblematiek en de politie focust op criminaliteit en overlast.

Ongetemde problemen zijn er altijd geweest, maar komen de laatste jaren steeds vaker voor. De WRR (2006) geeft aan, dat naar verwachting het aantal ongetemde problemen nog verder zal toenemen. De samenleving is aan verandering onderhevig, processen van specialisering, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering hebben tot gevolg, dat er naast de overheid, mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen (Castells, 1997). Deze actoren beschikken over beperkte hulpbronnen en beslissingen van de een hebben invloed op de ander, er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Horizontale verbanden winnen aan belang. De samenleving verwordt tot een netwerksamenleving waarin sprake is van toenemende afhankelijkheden, turbulente omgevingen, waarde pluralisme, horizontalisering van verhoudingen en het voortschrijden van de techniek en wetenschappelijke ontwikkelingen (Gerritsen, 2011: 132).

## **2.2. *Kloof tussen systeemwereld en leefwereld***

De traditionele overheidsorganisatie is slecht in staat om in te spelen op de hierboven beschreven ongetemde problemen. De inrichting van de overheidsorganisatie past niet bij de problemen die zich in de samenleving voordoen en daardoor is de overheidsorganisatie niet in staat om met passende antwoorden te komen. Met andere woorden: de overheid is niet in staat om publieke waarde te creëren bij ongetemde problemen door de ontstane kloof tussen de systeemwereld (interne organisatie) en de leefwereld (de problemen die in de maatschappij aan de orde komen). Wat zijn de kenmerken van de traditionele bureaucratische overheidsorganisatie en waarom schiet deze organisatievorm tekort bij de oplossing van ongetemde problemen?

De overheidsorganisatie wordt in essentie gekarakteriseerd door de ideaaltypen van de rationele bureaucratie. De rationele bureaucratie wordt in navolging van Max Weber (1947) gekenmerkt door een hiërarchische structuur, een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, positiebekleding op grond van deskundigheid, vergaande uitsplitsing van taken (specialisme) en gestandaardiseerde werkprocedures. Hiërarchisch ondergeschikten voeren willoos de door hiërarchisch bovengeschikten genomen besluiten uit (Bovens, e.a., 2007;

Van der Steen, e.a., 2010; Gerritsen, 2011). Deze ideaaltypen zijn gebaseerd op de assumptie, dat de overheid een verzameling van activiteiten is en zo moet worden georganiseerd dat de uitvoering van elke activiteit wordt geoptimaliseerd. Om dit te bereiken wordt voor elke set van activiteiten een apart departement in het leven geroepen welke de verantwoordelijkheid draagt voor deze activiteiten. Managementlagen zorgen voor de coördinatie tussen de verschillende activiteiten (Meesters & Zuurmond, 2007: 17).

De bureaucratische organisatievorm wordt gekarakteriseerd door een "mono-actormodel": "*de ambities en doeleinden van één actor (de overheid) vormen het uitgangspunt*" (Gerritsen, 2011: 131). Regels en procedures zijn leidend binnen deze organisatievorm. Er wordt nadruk gelegd op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid. Beleidsvorming wordt gekarakteriseerd door de scheiding tussen politiek en uitvoering. Hoog in de hiërarchische organisatie wordt consensus bereikt over de probleemdefinitie, de doeleinden en de daarbij horende beleidsmaatregelen en instrumenten. De uitvoeringsfase wordt als niet politiek en technisch beschouwd. Wat op hoger niveau besloten is, wordt slechts willoos uitgevoerd. Er wordt gestuurd vanuit beleid. Beleidssturing stelt politieke beleidsmatige doelstellingen en de daarmee samenhangende instrumenten centraal. Er wordt gedacht vanuit sturing, controle en verantwoording. Het beleid wordt als leidraad voor de uitvoering gezien. Vanuit algemene uitgangspunten wordt –via de politieke besluitvorming- tot concretisering en uitvoering gekomen (Hartman & Tops, 2005). Er is sprake van functionele specialisatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen. De heersende opvatting is dat beleidsvorming en uitvoering verbeterd kunnen worden door het rationaliseren van beleid, verheldering van doeleinden, vermindering van het aantal actoren, een betere informatievoorziening en een uitbreiding van monitoring en controle van activiteiten. Hierdoor ontstaat de reflex om door meer en betere coördinatie autonome actoren onder het gezag van een centrale coördinerende instantie te brengen (Gerritsen, 2011:131).

De traditionele rationele bureaucratische organisatie is een gepaste en doeltreffende organisatiemanier bij eenvoudige routinematige processen. Met andere woorden: bij de oplossing van getemde problemen. Hiernaast zijn hiërarchische structuren, uniforme regels en standaardprocedures in zekere mate onontbeerlijk om georganiseerd handelen mogelijk te maken en een waarborg voor democratische waarden zoals zorgvuldigheid, voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid. Deze organisatievorm is echter in toenemende mate niet in staat om een doeltreffend antwoord te geven

op veel problemen in onze huidige maatschappij door het ongetemde karakter van deze problemen. Zo is het model door het hiërarchische, 'mono-actormodel' niet geschikt voor het oplossen van problemen die organisatiegrenzen overschrijden en het oplossen van problemen waar meerdere actoren bij betrokken zijn. Hiernaast passen de kernwaarden consistentie en voorspelbaarheid niet bij het onvoorspelbare, normatieve- en cognitieve onzekere karakter van ongetemde problemen. De onvoorspelbaarheid en onzekerheid zorgen ervoor, dat het werken vanuit algemene uitgangspunten niet altijd het gewenste effect met zich mee zal brengen. Standaardisatie brengt het risico met zich mee dat cliënten/ burgers die buiten de norm vallen, geen passende hulp geboden wordt (Freidson, 2004: 218; Kruiter, e.a., 2008). Hiernaast bestaat het gevaar dat bureaucratische kenmerken doorschieten en ontaarden in bureaucratisme: disfunctioneel gedrag van ambtenaren (Van Mierlo, 1991). "*Het is niet denkbeeldig dat bureaucrativering<sup>3</sup> op den duur leidt tot afwenteling van verantwoordelijkheid, tot fragmentarisering van het optreden, tot ontmoediging van het eigen initiatief of tot verstarring, risicomijding en dehumanisering*" (Bovens, e.a., 2007: 220). Met als gevolg het onvoldoende realiseren van publieke waarde. Disfunctioneel gedrag van ambtenaren wordt volgens Braam (1986) veroorzaakt door:

- (1) gebreken in de ambtelijke organisatie (denk hierbij aan te ver doorgeschoten centralisatie, overbelasting van personen op sleutelposities, verkokering)
- (2) persoonlijke tekortkomingen ambtenaren (denk hierbij aan 'weltfremdheit' van ambtenaren, kwaliteitsgebrek, conflicterende belangen)
- (3) De verhouding tussen overheid en burger (denk hierbij aan de neiging van ambtenaren om zich af te sluiten voor kritiek en politieke bemoeienis, geslotenheid van de overheid, het feit dat de overheid in de relatie met burgers vertegenwoordigd wordt door uitvoeringsambtenaren met beperkte competenties en beslissingsruimte)

Verkokering en een overmaat aan regels zijn kenmerken van bureaucratisme, die disfunctioneel gedrag van ambtenaren in de hand werken. Deze twee kenmerken van een te ver doorgeschoten bureaucratie, die het creëren van publieke waarde belemmeren, worden hieronder één voor één behandeld.

---

<sup>3</sup> Bureaucrativering is het proces waarbij structuren en organisaties in toenemende mate door bureaucratische kenmerken (hiërarchie, differentiatie, positiebekleding op grond van deskundigheid) worden getypeerd (Van Mierlo, 1991).

## **Verkokering**

Er is sprake van verkokering wanneer organisatorische categorisering ertoe leiden dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing (doelen, regels en middelen) relatief onafhankelijk van elkaar opereren, terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan. Organisatorische categorisering komen voort uit de strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, specialisme en coördinatie. Denk bij deze organisatorische categorisering bijvoorbeeld aan sectorale indelingen zoals onderwijs en zorg, aan categoriale indelingen zoals jongeren en gezinnen en aan territoriale indelingen zoals nationaal en wijk (RMO, 2008). Dit is in principe geen probleem, tenzij dit ook onsamenhangende, ineffectieve producten oplevert. Past het probleem niet binnen de kaders die door de verkokering geschept worden, dan treden er problemen op. Verkokering leidt dan tot versnippering van taken en bevoegdheden, gebrekkige coördinatie en afstemming, gebrekkige samenwerking, falende communicatie en beleid dat geen rekening houdt met 'aanpalend beleid' (RMO, 2008: 23). Door deze verkokering komt het voor dat verschillende overheidsorganisaties zich met één probleem bezighouden zonder daarin samen te werken. De instellingen houden zich slechts met een deel van het probleem bezig en er is niemand verantwoordelijk voor de complete probleemoplossing. Een gemeenschappelijke probleemdefinitie ontbreekt (Kruiter, e.a., 2008). De waarden die door de organisaties worden nagestreefd kunnen verschillen en conflicteren. Zo kan het zijn dat een persoon vanuit de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangespoord wordt om te gaan werken, terwijl een gezinsvoogd dit juist ontmoedigt om de reden dat de persoon dan meer tijd voor het gezin heeft.

De overheidsorganisatie werkt volgens de verkokerde logica. Zo volgen geldstromen, regels en informatiesystemen de organisatorische categorisering. Er wordt gewerkt met verschillende dossiers en het is moeilijk om een totaalbudget te genereren, omdat budgetten via verschillende financieringssystemen tot stand komen. Dit wordt versterkt door concurrentie om budget door verschillende organisaties (Kruiter, e.a., 2008). Bij enkelvoudige problemen is verkokering in principe geen probleem. De problemen ontstaan bij problemen die niet passen bij de categorische indelingen. Er is dan sprake van een mismatch tussen de systeemwereld en de leefwereld. Heeft een persoon te kampen met meerdere problemen, dan valt deze persoon in verschillende doelgroepen en bijpassend beleid. Dit terwijl de problemen van mensen met meerdere problemen meestal met elkaar samenhangen. "*Wie bijvoorbeeld drugs*

*gebruikt, heeft veel geld nodig, raakt in de schulden, moet zijn huis uit, heeft geen ritme en verliest zijn baan. Iemand zonder diploma heeft minder kansen op de arbeidsmarkt en zal dus eerder een uitkering aanvragen dan een persoon die wel een opleiding heeft afgerond"* (Kruiter, e.a., 2008: 67). De verkokerde overheidslogica past niet bij dergelijke op te lossen problemen. Er is bestaande ruimte tot het leveren van maatwerk en de verkokerde logica zal niet tot voldoende probleemoplossend resultaat (publieke waarde) leiden. Hiernaast kan verkokering als alibi gebruikt worden om niet te handelen of om problemen door te schuiven naar andere organisaties en hierdoor de publieke waardecreatie in gevaar brengen (Gerritsen, 2011).

### **Overmaat aan regelgeving**

Regels zijn leidend binnen de bureaucratische organisatievorm. Dit brengt niet alleen rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid met zich mee. Het kan ook negatieve gevolgen hebben. Regels hebben een algemene werking en zijn lastig op specifieke situaties toe te snijden. Hierdoor is het lastig om tegemoet te komen aan specifieke omstandigheden van personen. De centraal vastgelegde regels, die als leidraad voor de handelingen van lagere ambtenaren dienen, passen niet in alle gevallen bij de complexe werkelijkheid. Lipsky en Crozier laten zien dat dit typische gedragsstrategieën bij ambtenaren teweeg kan brengen. Zo spreekt Lipsky over 'creaming': *"het afromen van de case load op cliënten die het best passen in de regels en bij de targets en verantwoordingsmechanismen. Mensen die 'overblijven' worden doorverwezen, niet te woord gestaan of belanden onderin de kaartenbak"* (Kruiter, e.a., 2008: 53). Crozier (1963) spreekt van 'ritualism', waarbij ambtenaren de complexe werkelijkheid versimpelen en in de hokjes van de regels plaatsen. De regels en richtlijnen worden als het ware 'opgedrongen' aan de werkelijkheid (De Jong, Zuurmond, Steenhoven & Van der Meulen, 2008). Hiernaast spreekt hij van 'retreatism'. Hiermee doelt hij op het feit, dat ambtenaren zich terugtrekken uit de complexe buitenwereld. *"Confronted with an over demanding situation, with no expectation of a significant reward, individuals will choose to reduce their involvement and to commit themselves as little as possible in the organization"* (Crozier & Friedberg, 2010: 199). Ambtenaren worden door de centralistisch aangestuurde organisatie niet uitgenodigd om een actieve rol te spelen in de organisatie en houden zich krampachtig vast aan de regels. Regels bieden immers houvast en zelfbescherming in complexe situaties. Dit leidt tot een sterke drang om instructies en procedures in te stellen, kort gezegd tot een nog sterkere formalisering en centralisering. Centralisering roept op zijn beurt weer bureaucrativering op, doordat beleids- en besluitvorming van



de top doorgaans geschiedt door formele, uniforme regels die nog verder gespecificeerd dienen te worden (Gerritsen, 2011: 149). Merton (1957) geeft aan dat het volgen van de voorschriften uit eigen belang tot een doelverschuiving leidt waarin niet langer de maatschappelijke probleemoplossing centraal staat, maar het doorlopen van de juiste procedures. Het instrument verwordt tot doel op zich. Door de wisselwerking tussen bureaucrativering en centralisering ontstaat er een vicieuze cirkel van bureaucrativering (Vroom, 1979). De steeds verdergaande bureaucrativering heeft een verlamrend effect op het probleemoplossend vermogen van de overheid. Er zijn steeds meer ambtenaren nodig om hetzelfde te bereiken (Zuurmond, 1994). Ook belemmert de verdergaande bureaucrativering het lerende vermogen en aanpassingsvermogen van de organisatie aan veranderende omstandigheden (Crozier, 1964, Gerritsen, 2011).

Veel regels binnen de overheid zijn dus door ambtenaren zelf in het leven geroepen. Kruiter, e.a. (2008) geven aan dat de regels zelf niet de barrière vormen voor een adequate probleemoplossing, maar juist de (eenzijdige) interpretatie van regels door ambtenaren en de in het leven geroepen procedures die gebaseerd zijn op wetgeving. Procedures geven bijvoorbeeld aan welke instelling op welk moment mag handelen en hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. Daarnaast stellen organisaties zelf regels op, zoals te behalen targets. Deze targets gaan niet altijd over het bieden van een adequate oplossing, maar zijn vaak zo geformuleerd dat tijdsbesteding/ kosten belangrijker zijn dan het vinden van een oplossing: *"Zo worden professionals bijvoorbeeld afgerekend op de bestede tijd en niet op het vinden van oplossingen"* (Kruiter, 2008: 43). Weatherley & Lipsky (1977) geven aan dat de zogenoemde 'street-level' bureaucraten<sup>4</sup> wel degelijk over beleidsvrijheid (discretionaire ruimte) beschikken: *"On the frontlines, these staff people face minimal oversight by their hierarchical superiors, which may afford them significant discretion over their decisions and opportunities to invent new approaches to nonroutine problems"* (Honig, 2006 :360). De druk waaronder de street-level ambtenaren werkzaam zijn leidt er echter toe, dat zij hier geen gebruik van maken maar routines en procedures ontwikkelen waardoor ze hun werkzaamheden uitvoerbaar houden (Weatherley & Lipsky, 1977). Zoals hierboven beschreven komt het vasthouden aan regels en het in het leven roepen van procedures en regels voort uit de 'mis match' tussen de complexe, pluriforme en dynamische samenleving aan de ene

---

<sup>4</sup> Street-level bureaucraten zijn ambtenaren die in de hiërarchisch laagste regionen van de organisatie werken en in direct contact met de cliënten/ burgers staan (Lipsky, 1980).

kant en de eendimensionale, uniforme, statische bureaucratieën aan de andere kant.

### **Conclusie**

Doordat de kenmerken van de traditionele bureaucratische overheidsorganisatie niet passen bij de kenmerken van ongetemde problemen, ontstaat er een bureaucratisch deficit (tekort) bij de oplossing van deze ongetemde problemen. De oorzaak van ongetemde problemen, en de daarmee samenhangende probleemoplossing, zijn onduidelijk. De bureaucratische overheid gaat deze ongetemde problemen echter te lijf met een algemene probleemdefinitie en oplossingsrichting. De kans dat de aangedragen oplossingen niet passen bij het specifieke probleem is dan ook groot. Er bestaat geen ruimte tot het leveren van maatwerk. De functionele specialisatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen, belemmert de probleemoplossing van ongetemde problemen, omdat deze problemen veelal niet binnen de categorisering passen en zodoende buiten de bestaande oplossingsrichtingen vallen. Daarnaast kan het door de verkokering gebeuren, dat verschillende organisaties zich met één probleem bezighouden zonder daarin samen te werken. Niemand is immers verantwoordelijk voor de algehele probleemoplossing, allen dragen slechts de verantwoordelijkheid voor een deel (bijvoorbeeld scholing, financiën en opvoeding). Het hiërarchische mono-actor model past niet bij de ongetemde problemen, aangezien meerdere afhankelijk van elkaar zijnde actoren een deel van de oplossing in handen hebben. Daarnaast kan bureaucratie dysfunctionele gedragsstrategieën bij ambtenaren teweeg brengen en ontaarden in bureaucratisme. Niet de cliënt en zijn/ haar problematiek staat centraal, maar het doorlopen van de juiste procedures. Het lerende vermogen en aanpassingsvermogen van de bureaucratische organisatie aan veranderende omstandigheden wordt door de hiërarchische, starre inrichting van de overheid en steeds groter wordende roep om regels en procedures belemmerd. Ongetemde problemen vragen echter om een per probleem 'op maat gemaakte' probleemoplossing.

### **2.3. Frontlijnorganisaties**

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de kenmerken van de frontlijnorganisaties. Er wordt ingezoomd op frontlijnsturing, het werken in teams, de follow-up en de professionaliteit van de personen die werkzaam zijn binnen de frontlijn.

Frontlijnorganisaties zijn in het leven geroepen om een antwoord te geven op de kloof tussen de systeemwereld en de leefwereld. Frontlijnorganisaties organiseren zich in tegenstelling tot de bureaucratische overheidsorganisatie juist rondom specifieke maatschappelijke problemen. Deze organisaties staan in direct contact met de cliënt/ burger en trachten binnen de bureaucratische overheidsorganisatie die uitgaat van beleidssturing en gelijkheid, toch een op de specifieke situatie toegesneden probleemoplossing te bewerkstelligen. Frontlijnorganisaties kunnen gezien worden als de incorporatie van 'casemanagement' binnen de bureaucratische overheidsorganisatie. Er is geen sluitende definitie van dit begrip voor handen, maar in grove lijnen kan casemanagement in navolging van Rubin (1987) als volgt gedefinieerd worden: "*Casemanagement is an approach to service delivery that attempts to ensure that clients with complex, multiple problems and disabilities, receive all the services they need in a timely and appropriate fashion*" (Roberts, 2002: 148). Het gaat om het inschakelen, coördineren en integreren van de benodigde hulp- en dienstverlening van de aanmelding tot afsluiting van de casus in samenwerking met de cliënt. Om er zo zorg voor te dragen dat de cliënt de benodigde hulp en zorg krijgt op zo een manier dat het effectief en efficiënt is en dat de cliënt zo onafhankelijk mogelijk blijft functioneren (Van Riet & Wouters, 2010). Er wordt gesteld dat casemanagement niet noodzakelijk is in alle situaties van hulp- en dienstverlening. Het dient te worden gereserveerd voor de situaties waarin sprake is van aansluitings- en continuïteits- problematiek op cliëntniveau (Van Riet & Wouters, 2010).

#### **2.3.1. Frontlijnsturing**

Binnen frontlijnorganisaties wordt op een andere wijze gestuurd en gewerkt dan binnen bureaucratische organisaties. Er wordt niet vanuit algemene oplossingen gehandeld, georganiseerd en gestuurd. Juist praktische resultaten en samenwerking staan centraal binnen deze organisaties (Van Delden, 2011). Er wordt aanspraak gemaakt op de expertise en toewijding van uitvoerende professionals. "*Het commitment van uitvoerders beginpunt laten zijn in plaats*

*van eindpunt bij het organiseren, dat is de uitdaging"* (Hartman & Tops, 2006: 57). In plaats van beleidssturing wordt er binnen frontlijnorganisaties gestuurd via frontlijnsturing, via 'het werk zelf' op de publieke werkvloer. Doordat er gehandeld wordt vanuit de praktijk, verschuift het organisatorisch zwaartepunt naar de frontlijn. In plaats van een ontwerplogica staat een actielogica centraal, gericht op adequate interventies. Een tijdig en passend handelen zijn van belang: *"Bij te lang wachten (of onjuist reageren) raak je snel de greep op de situatie kwijt"* (Hartman & Tops, 2005: 43). Vanuit de specifieke situatie wordt onderzocht welke handelingen moeten worden verricht en wat voor ondersteuning daarbij past. Om tot effectieve acties over te gaan is het van belang zaken direct met elkaar te verknopen, die in een bureaucratische organisatie vaak lastig bij elkaar te brengen zijn. Het is hierbij van belang oog voor verbanden te hebben (Van Riet & Wouters, 2010; Moxey, 1989; Hartman & tops, 2005). De oorzaken van een kind dat de criminaliteit in gaat, liggen bijvoorbeeld vaak in het gezin waarin het kind is opgegroeid en het ontbreken van een zinvolle dagbesteding. Om het kind verder te helpen is het dus van belang om met alle factoren aan de slag te gaan (Bureau Frontlijn Rotterdam, 2012). Met andere woorden: vanuit een integrale blik waarin de burger centraal staat wordt naar probleemoplossingen gezocht. *"Vanuit de burger wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd"* (Hartman & Tops, 2005: 21).

Er wordt niet alleen vanuit de burger gehandeld, georganiseerd en gestuurd, maar ook met de burger. In een proces van cocreatie met de burger wordt de hulpverlening vormgegeven en worden hulpbronnen gemobiliseerd. De burger is niet langer object, maar coproductent van maatschappelijke ondersteuning. Professionals en burgers werken in een netwerk samen op het gebied van beleidsontwikkeling en -uitvoering. In interactie tussen de verschillende actoren komt de probleemoplossing op gang; eigen verantwoordelijkheid is daarbij van belang (Nederland, Huygen & Boutellier, 2009). Er wordt uitgegaan van de kracht en mogelijkheden van de burger en zijn of haar sociaal netwerk. Met het sociaal netwerk wordt de verzameling van mensen rondom de burger waar hij/zij contact mee onderhoudt bedoeld. Er wordt aanspraak gemaakt op het sociaal netwerk vanuit de gedachte dat sociale netwerken sociaal kapitaal in zich herbergen. Sociaal kapitaal wordt door Bourdieu (1986) als volgt gedefinieerd: *"het geheel van bestaande of potentiële hulpbronnen dat voortvloeit uit het bezit van een meer of minder geïnstitutionaliseerd netwerk van relaties van onderlinge bekendheid en erkentelijkheid- ofwel uit het lidmaatschap van een groep- dat elk van zijn leden de ruggensteun geeft van het collectieve kapitaalbezit, een*

*geloofsbrief die hen in de ruimte zin des woords kredietwaardig maakt"* (Engbersen, 2002: 138). Met andere woorden: "*sociaal kapitaal heeft betrekking op de sociale verbanden van mensen en groepen en de hulpbronnen die zij daaruit weten te mobiliseren*" (Engbersen, 2002: 138).

Het achter frontlijnsturing liggende principe is dat uitvoering een eigenstandige activiteit is die zich niet van tevoren 'beleidsmatig' laat inplannen, maar die je moet 'doorleven'. Concreet handelen staat hierbij centraal. Er is dus in vergelijking met de beleidslogica geen vaste organisatie of discipline waar je de werkelijkheid als het ware inschuift, maar vanuit de aangetroffen situatie wordt de hulpverlening in samenwerking met de cliënt en zijn of haar netwerk opgebouwd.

### **2.3.2. Werken in Teams en de organisatie van de follow-up**

Het werk binnen frontlijnorganisaties vindt plaats in teams (er wordt ook wel gesproken van veiligheidsnetwerken, zorgnetwerken, jeugdketens, wijkbureaus et cetera). Deze teams zijn te karakteriseren als flexibele samenwerkingsverbanden van mensen uit verschillende organisaties, waarvan de samenstelling kan veranderen per situatie. Wil een frontlijnteam goed functioneren, is het van belang dat de organisatie zich naar deze teams voegt en niet andersom. Een dienst dient de benodigde capaciteit te leveren aan de frontlijnteams (Hartman & Tops, 2005). Een frontlijnteam handelt vanuit de concreet aangetroffen situatie, na de eerste hulpverlening/signalering moet een follow-up gestart worden. Vanuit de specifieke situatie moet in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk bekeken worden welke handelingen verricht moeten worden, welke ondersteuning daarbij past en wie daarvoor ingeschakeld moeten worden. Bossidy & Charan (2002:24) geven hierbij aan dat het van belang is dat er niet slechts doorverwezen wordt, maar dat de frontlijnorganisatie ook zelf dingen ter hand neemt: "*Leading for execution is about active involvement*". Datgene waar men zich als frontlijnorganisatie aan heeft gecommitteerd moet ook tot een goed einde gebracht worden. Wanneer dit wordt vertaald naar de frontlijnwerkwijze betekent dit dat een teamlid of een team altijd verantwoordelijk blijft voor de verdere afwikkeling van de interventie (Schot, 2011: 23). Alleen verwijzen naar andere organisaties is aldus niet voldoende, er moet ook op toegezien worden dat daadwerkelijk de juiste hulp wordt geleverd. Daar hoort ook bij dat organisaties op de juiste manier moeten worden scherpgesteld in hun onderlinge afstemming en samenwerking, zodat er een integrale zorg- en hulpverlening tot stand komt. Om tot een effectieve cliëntgerichte aanpak over te gaan moeten immers zaken met elkaar verknoopt worden die in een bureaucratische organisatie vaak lastig

bij elkaar te brengen zijn. Samengevat kan dus gesteld worden dat de follow-up bestaat uit:

1. Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk
2. Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen
3. Het inschakelen van actoren
4. Afstemmen van de hulp- en dienstverlening (toezien op een integrale hulp- en dienstverlening, ervoor zorgen dat er geen overlap plaatsvindt, geen tegengestelde doelen gesteld worden en dat er geen 'gaten' vallen)
5. Het bewaken van de continuïteit (er op toezien dat de juiste hulpverlening geleverd wordt, de verantwoordelijkheid dragen voor de cliënt gedurende het gehele proces)

Hartman & Tops (2006: 24) geven het belang van een goede follow-up aan: *"De follow-up zal uiteindelijk de kwaliteit van de uitvoering bepalen"* (Hartman & Tops, 2006: 24).

Voor een geslaagde follow-up is de frontlijnorganisatie dus afhankelijk van andere actoren: *"Voor de follow-up is uiteraard de medewerking van het gezin nodig. Maar vooral een sluitende samenwerking tussen alle betrokken instanties"* (Gerritsen, 2008: 101). Tops & Hartman (2006) geven aan dat er tal van contacten met andere afdelingen of instanties nodig zijn voor een gerichte follow-up. Ook het voorbeeld van Mandy, aangehaald in de inleiding, laat zien dat er naast Bureau Frontlijn nog enkele andere organisaties een bijdrage hebben geleverd aan de probleemoplossing. Mandy is voor hulp binnengelopen bij Bureau Frontlijn. Bureau Frontlijn heeft zelf enkele activiteiten ter hand genomen, maar ook de hulp van andere organisaties ingeschakeld (o.a. MEE, Centraal Onthaal Jongeren en het jongerenloket). Frontlijnteams zijn afhankelijk van partijen in hun omgeving om resultaten te boeken. Dit terwijl ze zelf nauwelijks formele macht in handen hebben. Ze staan immers niet in hiërarchische positie ten opzichte van andere hulpverlenende organisaties en de eigen taakorganisatie (Peeters, Van der Steen, Van Twist, 2010). Daarnaast is er tussen organisaties sprake van een open arena met uiteenlopende en botsende belangen. Via een proces van interactie, informatie-uitwisseling en uitruil van doeleinden en hulpmiddelen moet er tot passende maatregelen gekomen worden ter realisatie van een gemeenschappelijk doel. Er kan in navolging van Willems (1991) gesproken worden van 'het organiseren door onderhandelen'. De uitdaging is het tot stand brengen van samenwerking. Partijen handelen uit eigen belang en

moeten doordrongen zijn van het besef afhankelijk van elkaar te zijn. 'Een dialoog tussen doven' moet doorbroken worden. Hierbij zijn goede communicatiekanalen, vrije stroom van informatie-uitwisseling, veel contactpunten tussen actoren op verschillende niveaus, voorzieningen voor het delen van kennis, een juiste manier van verbinden van actoren, een snelle escalatie van geschilpunten en ICT van belang (Gerritsen, 2011). Snel en adequaat handelen zijn van belang binnen de follow-up. De opbouw en het onderhouden van duurzame persoonlijke netwerken met diensten nemen dan de plaats in van het bewandelen van de formele, onpersoonlijke wegen (Hartman & Tops, 2005).

### **Conclusie en discussie**

Een frontlijnorganisatie kan samenvattend gedefinieerd worden als een type organisatie dat in direct contact staat met de burger/cliënt en binnen de bureaucratische overheidsorganisatie een probleemoplossing gericht op de cliënt/burger tracht te bewerkstelligen. Er wordt gewerkt via frontlijnsturing. Vanuit de aangetroffen situatie wordt in samenwerking met de burger/cliënt en zijn/haar netwerk vanuit een integrale blik, waarin de burger/cliënt centraal staat, naar probleemoplossingen gezocht. Praktische resultaten en samenwerking staan centraal. Er wordt aanspraak gemaakt op de expertise en toewijding van de uitvoerende professionals. Het werk vindt plaats in teamverband, in flexibele samenwerkingsverbanden van mensen uit verschillende organisaties waarvan de samenstelling kan veranderen per situatie. Vanuit de specifieke situatie moet een follow-up gestart worden. Het gaat er bij de follow-up om, om zicht te krijgen op de juiste handelingen en de daarbij horende actoren, het inschakelen van deze actoren, het afstemmen van de hulp- en dienstverlening en het bewaken van de continuïteit.

Frontlijnsturing wordt dan wel gezien als een manier van organiseren om binnen de bureaucratisch georganiseerde overheid een uitvoering gericht op de cliënt te bewerkstelligen. Frontlijnsturing staat echter op gespannen voet met de bureaucratische inrichting van de overheid en brengt fundamentele veranderingen binnen de bureaucratische overheidsorganisatie met zich mee. De vaststaande verhoudingen binnen de bureaucratische overheidsorganisatie worden door frontlijnsturing onder druk gezet. De verhouding tussen de overheid en burger verandert, doordat er aanspraak gemaakt wordt op het vermogen en de kennis van de burger en de burger een stem krijgt in de vormgeving van de hulp- en dienstverlening. Hiërarchische verhoudingen staan onder druk, doordat

het zwaartepunt van de uitvoering naar de frontlijn verschuift. Daarnaast is er sprake van een andere verhouding tussen de bureaucratische overheid en andere hulp- en dienstverlenende instellingen in het veld. De overheid kan niet alleen de hulp- en dienstverlening vormgeven, maar is deels afhankelijk van de hulp- en dienstverlenende instanties in het veld.

Deze veranderende verhoudingen brengen fundamentele vragen met zich mee over de algehele inrichting van onze overheidsorganisatie en de rol van de overheid. Zo worden vragen meegebracht over de wijze waarop coördinatie en sturing op frontlijnorganisaties binnen de bureaucratische overheidsorganisatie is vorm te geven. De hiërarchische controle is immers niet adequaat bij dit type organisaties. Daarnaast komen vragen op over de waarborg van democratische waarden. Er treedt in het geval van frontlijnorganisaties namelijk vermenging tussen politiek en uitvoering op. De frontlijnprofessionals zijn niet langer slechts uitvoerders van beleid, maar ze geven het zelf mede vorm. Ten laatste is het van belang vragen te stellen over de rol van de overheid en de verhouding van de overheid tot de burger en andere actoren. De overheid is niet langer autonoom, maar afhankelijk van andere partijen bij de beleidsuitvoering. Deze vragen mogen die niet onderbelicht blijven en waar verder onderzoek voor vereist is.

### **2.3.3. Professional binnen de frontlijnorganisatie**

Het werken binnen frontlijnorganisaties vraagt door de onderscheidende werkwijze om een specifieke professionaliteit en vaardigheden van de uitvoerende professional. Dit zal hier besproken worden.

#### **Brede , praktijkgeoriënteerde street-level bureaucraten**

De professionals werkzaam binnen de frontlijn kunnen getypeerd worden als street-level bureaucraten (Lipsky, 1980). Ze staan immers in direct contact met de cliënten en hebben een lage hiërarchische status, ze zijn vaak zelfs enigszins buiten de hiërarchische lijnen geplaatst (Hartman & tops, 2005). Frontlijnprofessionals verschillen van traditionele street-level bureaucraten door een radicaal praktijkgeoriënteerde werkstijl. *“In het arbeidsethos van deze professional staan niet het tot gelding brengen van traditionele beroepswaarden voorop, maar het oplossen van complexe, gestapelde problemen in de praktijk”* (Van Delden, 2011: 19). Een brede oriëntatie telt zwaarder dan het opleidingsniveau. Er is meer waardering voor operationele resultaten en macht dan voor ‘diepe’ vakkennis.



## Professionalisme

De werkzaamheden van frontlijnprofessionals zijn er in tegenstelling tot professionals binnen de bureaucratische overheidsorganisatie niet op gericht bureaucratische waarden zoals zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid te dienen. Daarnaast zijn de werkzaamheden in tegenstelling tot professionals binnen de vrije markt niet op de wil van de cliënt gericht. Frontlijnprofessionals zijn erop gericht zorg te dragen voor hetgeen de specifieke cliënt nodig heeft. *"Ook gaat de kwaliteit van de hulp voor professionals boven de vraag hoeveel (vrije) tijd en geld dat kost"* (Tonkens, 2006: 188). Dit sluit aan bij de logica van het professionalisme (Freidson, 2004). Het professionalisme gaat er verder vanuit dat de hulp- en dienstverlening op basis van kennis en ervaring wordt vormgegeven, er wordt dan ook veel waarde gehecht aan kennisontwikkeling. *"Professionals willen steeds beter worden in hun vak. Daartoe willen zij steeds blijven leren. Ze willen die kennis ook uitwisselen en verspreiden, om daarmee bij te dragen aan de collectief beschikbare kennis die de beroepsuitoefening verdiept en verbetert"* (Tonkens, 2006: 188). Kennis en ervaring zijn ook binnen Frontlijnorganisaties onontbeerlijk bij de vormgeving van de hulp- en dienstverlening. Frontlijnprofessionals zijn echter niet gericht op een vakmatige verdieping, maar op een oriëntatie op de complexe problematiek van burgers. *"Zo kan een ervaren maatschappelijk werker zich ontwikkelen tot een verwijzer naar psychiatrische hulp, mits hij of zij getraind is geraakt in het herkennen van symptomen"* (Van Delden, 2011:21). Daarnaast wordt er binnen Frontlijnorganisaties interdisciplinair samengewerkt en doelt Freidson op kennisdeling binnen gemonopoliseerde<sup>5</sup> disciplines (Freidson, 2004). Professionalisme behelst binnen frontlijnorganisaties geen exclusief, beschermd beroep, want het is nodig om de problemen in de 'echte wereld' breed te lijf te gaan (Van Delden, 2011: 19).

Discretionaire ruimte wordt binnen het professionalisme als onontbeerlijk gezien bij de uitoefening van werkzaamheden. *"Een hulpverlener kan honderd slachtoffers van seksueel misbruik helpen, maar zij moet er altijd op voorbereid zijn dat dit ene slachtoffer iets nodig heeft dat nog niemand tot nu toe nodig had"* (Tonkens, 2006: 33). Professionals moeten de ruimte hebben om naar eigen inzichten te handelen en beslissingen te nemen, de kennis en vaardigheden die zij bezitten legitimeren dit. Juist het vermogen om per situatie passende actie te

---

<sup>5</sup> Volgens Freidson kan alleen een monopolie ervoor zorgen dat kwaliteit daadwerkelijk boven winst en efficiëntie gesteld kan worden. Een monopolie zorgt ervoor dat professionals hun kennis kunnen uitwisselen en verdiepen zonder zicht voortdurend te bekommeren om de economische waarde ervan (Tonkens, 2006: 189)

kunnen nemen en soms af te wijken van protocollen is onderdeel van de zogenaamde 'ziel van het professionalisme' (Freidson, 2004). Ook binnen frontlijnorganisaties wordt deze opvatting gedeeld. De frontlijnprofessionals moeten de ruimte krijgen om in te spelen op de specifieke situatie. Het gaat zelfs nog een stap verder: wanneer regels/procedures belemmerend werken dienen frontlijnprofessionals op zoek te gaan naar alternatieve wegen of het wegnemen van de praktische belemmeringen (Hartman & Tops, 2005; Van Delden, 2011). Binnen deze discretionaire ruimte is het volgens Freidson (2004) van belang dat vakgenoten elkaar scherp houden. In het geval van Frontlijnorganisaties waar in teams samengesteld uit personen met verschillende achtergronden gewerkt wordt, moet naar mogelijkheden gezocht worden waarop de frontlijnprofessionals elkaar scherp kunnen houden. Teamoverleg, casusoverleg en onderlinge reflectie zouden mogelijke middelen kunnen zijn.

Een belangrijk onderscheid tussen het professionalisme en de professionaliteit van frontlijnprofessionals, is de relatie tussen de cliënt en de professional. Frontlijnprofessionals maken gebruik van de kennis van cliënten. In coproductie wordt de hulp- en dienstverlening immers vormgegeven. Frontlijnprofessionals leggen hun visie en procedures aan cliënten voor, erkennen de eigen kennis van cliënten en komen via een dialoog tot een gemeenschappelijke visie op problemen en oplossingen (Tonkens, 2006: 193).

### **Samenwerkingsvaardigheden**

Frontlijnprofessionals handelen niet alleen zelf, maar onderscheiden zich door het vermogen om diverse aspecten van complexe, gelaagde problemen te zien, te wegen, te vertalen naar een brede interventie van henzelf en ook van professionals uit andere disciplines en de cliënt en zijn/haar netwerk zelf (Van Delden, 2011; Nederland, e.a. 2009). Frontlijnprofessionals zijn de zogenaamde 'huisartsen' van het openbaar bestuur. Goed en breed toegeruste professionals, die niet alleen een goede diagnose kunnen stellen, maar ook betrokken blijven bij de follow-up (Hartman & Tops, 2006: 80). Het zien van de kern van het probleem, het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen disciplines, niveaus en organisaties, onderhandelen en machtsvorming zijn hierbij belangrijke vaardigheden. Hiernaast moet de frontlijnprofessional in staat zijn om nieuwe wegen binnen de bureaucratische omgeving te kunnen bedenken en praktische belemmeringen kunnen overbruggen.

Frontlijnprofessionals worden ook wel aangeduid als zogenaamde 'boundary spanners' (Honig, 2006; Van der Steen, e.a., 2010), omdat ze verbindingen

leggen die normaal niet tot stand komen binnen de bureaucratische overheidsorganisatie. Frontlijnprofessionals gaan immers als onderdeel van de bureaucratische overheid verbindingen aan met de cliënt en andere hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld. Ook moet een frontlijnprofessional in staat zijn een directe relatie te leggen met hogere bestuurslagen binnen hun organisatie om weerstanden in de interne processen of stagnaties in de besluitvorming te kunnen doorbreken. Een frontlijnprofessional heeft veelal een lage status binnen de organisatie. Dit kan het functioneren belemmeren. Bestuurlijke ruggensteun is nodig om deze lage status te compenseren. Van Delden (2011) geeft aan dat dit vormgegeven kan worden door de frontlijnprofessional een sturende positie te geven, een sleutelrol in de coördinatie van hulp. Samengevat kan het profiel van een frontlijnprofessional als volgt weergegeven worden: *"Het gaat dus om een profiel dat vanuit een ruime werkervaring als gewone professional uitwaaiert in de breedte (praktische horizontale samenwerking), én in de hoogte (toegang tot macht, verbinden van niveaus)"* (Van Delden, 2011: 24).

### **Professionele professional**

Eigenlijk zijn frontlijnprofessionals zoals Zuurmond & De Jong (2010) het noemen 'professionele professionals': professionals die gericht zijn op probleemoplossing en de ruimte pakken om passende oplossingen te vinden, ook al zijn deze er op het eerste gezicht niet. Professionals die zo goed zijn in administratie, routines, regels en richtlijnen, dat ze hun hele professionele engagement kunnen inzetten voor het oplossen van problemen en samen met relevante andere professionals in wisselende teams samenwerken aan de oplossing van een probleem. Professionele professionals hebben natuurlijk ook een organisatie nodig waarin het mogelijk is om deze vaardigheden te ontwikkelen en in de praktijk te brengen. Hier ligt volgens Zuurmond & De Jong (2010) een belangrijke verantwoordelijkheid voor bestuurders en het topmanagement om randvoorwaarden te scheppen. Bijvoorbeeld door het investeren in opleidingen en persoonlijke ontwikkeling, samenwerking, het vervangen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden door rolvaste werkpatronen, ondersteunende ICT (ontworpen voor de gehele organisatie en niet per afdeling), en herontwerp van processen vanuit de visie dat er meer ruimte voor de professional nodig is.

## Conclusie en discussie

Frontlijnprofessionals zijn breed uitgeruste en praktische professionals, gericht op het oplossen van de complexe problematiek van burgers. Operationele resultaten staan centraal, vakkennis wordt als minder belangrijk geacht. Zoals aangegeven onderscheidt dit hen van specialistische hoogopgeleide professionals. Van Delden (2011) geeft aan dat deze twee typen professionals elkaar zouden kunnen aanvullen als frontlijnprofessionals een sleutelrol in de organisatie toegewezen krijgen. *"Frontlijnprofessionals hebben een integrale kijk op de problemen in de diverse leefgebieden van de cliënt die de specialistische professional ontbreekt"* (Van Delden, 2011: 27). Het werk van specialistische hoogopgeleiden kan worden aangestuurd vanuit de behoeften die in de frontlijn door praktische professionals worden gesignaleerd (Van Delden, 2011). Dit brengt echter een ommekeer in de verhoudingen in de professionele beroepsbevolking met zich mee.

Verantwoording is een belangrijk aandachtspunt. Hoe zijn frontlijnprofessionals, die veelal buiten de hiërarchische lijnen geplaatst zijn, geen sterke vakgroep van professionals hebben om elkaar te controleren en een grote discretionaire ruimte hebben, te controleren? Het samen met de cliënt de zorg- en hulpverlening vormgeven, zorgt ervoor dat de macht van de frontlijnprofessionals wordt ingeperkt, maar de frontlijnprofessional beschikt over meer kennis en macht dan de cliënt, dus dit is afdoende. Dit vraagt ook om een heruitvinding van de coördinatie van de overheid. Hiërarchische controle door middel van procedures en richtlijnen is niet adequaat bij de coördinatie van frontlijnprofessionals. Meer horizontale verantwoordingsmechanismen in bijvoorbeeld de richting van collega's, cliënten en betrokken organisaties zou als aanvulling kunnen dienen. Verantwoording en controle zouden meer kwalitatief en persoonlijk georganiseerd moeten worden om recht te doen aan de professionaliteit van de professionals. Tonkens (2008) zegt hierover: *"Een wekelijkse intervisie zou veel meer waard zijn dan al die formulieren en kwaliteitssystemen"* (Gerritsen, 2011: 160). Er moet een klimaat gecreëerd worden waarin openheid en leren centraal staat, waarin de ruimte geboden wordt om te praten over twijfels en fouten om daar van te leren. Dit kan bijvoorbeeld vormgegeven worden door middel van kwalitatieve prestatiemeting, op de voorwaarde dat professionals niet worden 'afgerekend' op resultaat (Tonkens, 2006). Niet een wantrouwende benadering, maar benadering waarin vertrouwen centraal staat moet voorop komen te staan, we spreken immers over professionals die kennis en vaardigheden bezitten om tot beslissingen te komen en hun engagement inzetten om een oplossing te vinden voor de complexe problematiek van burgers.

## **2.4. Spanningsvolle context**

Frontlijnorganisaties zijn complementair aan de bestaande bureaucratische overheidsorganisatie. Ze vervangen haar niet, maar proberen de inherente onvolkomenheden van de traditionele bureaucratische overheid te compenseren. Frontlijnprofessionals organiseren zich rondom complexe problemen zonder dat er onmiddellijk nieuwe structuren worden opgetuigd. *"Het zijn daarmee ook bypasses om buiten de reguliere organisatie om problemen aan te pakken"* (Peeters, e.a., 2010: 39). Frontlijnorganisaties interveniëren vanuit hun specifieke professionaliteit in verschillende werelden (bureaucratische overheidsorganisatie, dienst- en hulpverlenende organisaties in het veld, de leefwereld van de burger en zijn/haar netwerk). Ze gaan verbindingen aan die niet vanzelfsprekend tot stand komen binnen de gemeentelijke organisatie en/of tussen de gemeentelijke organisatie en de buitenwereld die vragen om een specifiek soort professionaliteit. Dit complementaire karakter van frontlijnorganisaties brengt spanningen met zich mee die een vormgeving van de hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt kunnen bemoeilijken.

Hieronder wordt verder ingegaan op spanningen die voortkomen uit de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn en kunnen samenhangen met de vormgeving van de cliëntgerichte hulpverlening: de follow-up. Stap voor stap worden bij elk onderdeel van de follow-up de mogelijke spanningen weergegeven.

### **2.4.1. Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk**

#### **1. Afhankelijk van de welwillendheid van de cliënt**

Frontlijnprofessionals hebben geen formele macht in handen om personen te dwingen mee te werken en afspraken na te komen. Per persoon moet legitimiteit 'verdiend' worden om in hun leefwereld binnen te komen en samen aan de slag te gaan met de gesignaleerde problemen (Hartman & Tops, 2005). Frontlijnprofessionals zijn dan ook afhankelijk van de welwillendheid van de cliënt. Cliënten die zich niet openstellen voor de hulpverlening zijn dan ook lastig verder te helpen.

#### **2. Opbouwen vertrouwensband kost tijd - actiegerichtheid**

Om passende hulpverlening op gang te brengen is het van belang dat de cliënt een open en eerlijk beeld van de situatie geeft (Van Riet & Wouters, 2010). Het winnen van vertrouwen is hierbij van belang. Kruijer, e.a. geven aan dat

personen vaak getraind zijn in het geven van sociaal wenselijke antwoorden. "Ze weten precies wat hulp- en dienstverleners willen horen. Als we voor het eerst langskomen, willen ze allemaal werk of een bijscholingscursus. Bij een tweede of derde gesprek blijkt dat er iets heel anders nodig is" (Kruiter, e.a., 2008: 86). Het winnen van vertrouwen en het zicht krijgen op de situatie kost tijd, dit staat op gespannen voet met de actiegerichtheid van frontlijnorganisaties.

### **3. Aanspraak maken op sociaal netwerk cliënt – zwak sociaal netwerk**

Er wordt uitgegaan van de kracht en mogelijkheden van de cliënt en zijn of haar sociaal netwerk. Uit onderzoek komt echter naar voren dat personen die leven in armoede (wat veelal het geval is bij gestapelde complexe hulpvraag) veelal een zwak sociaal netwerk hebben dat niet motiveert tot sociale mobiliteit (Engbersen, 2002). Putnam (2000) geeft aan dat voordat sociaal kapitaal mensen vooruit kan helpen, er bruggen geslagen moeten worden naar mensen buiten de eigen sociale groep. Veel kwetsbare groepen zijn juist niet in staat om die bruggen te slaan (Engbersen, 2002: 141).

#### **2.4.2. Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen**

### **4. Laagdrempeligheid – alleen hulp leveren complexe, gelaagde problemen**

Frontlijnorganisaties zijn in het leven geroepen om tegemoet te komen aan een achterblijvende probleemoplossing bij complexe, gelaagde problemen. Zoals reeds aangegeven functioneert de bureaucratische overheidsorganisatie prima bij getemde problemen. Frontlijnsturing is een intensief proces en het is niet gewenst dat problemen die ter hand genomen kunnen worden door de bureaucratische overheidsorganisatie door frontlijnorganisaties afgehandeld worden (Van Riet & Wouters, 2010). Het ter hand nemen van getemde problemen gaat ten koste van ongetemde problemen en zo wordt het uiteindelijke doel voorbijgeschoten. Daarnaast kan dit tot fricties tussen frontlijn- en andere organisaties leiden, omdat frontlijnorganisaties dan 'in het vaarwater' van deze organisaties komen. Frontlijnorganisaties worden veelal gekenmerkt door een laagdrempelig karakter, ze gaan actief op zoek naar cliënten en hanteren zo min mogelijk tot geen toelatingsprocedures. Reguliere organisaties hanteren veelal wel toelatingsprocedures en kennen vaak wachtlijsten. Personen die niet terecht kunnen bij reguliere instellingen, kunnen dan vrij gemakkelijk terecht bij

frontlijnorganisaties. Roberts (2002) verwoordt het als volgt: "*Many clients only needed acute care but had to go through case management because it was the only service available*" (Roberts, 2002: 165).

### **5. Integraal zorgaanbod– uitsplitsing van taken**

Binnen de bureaucratische overheidsorganisatie en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld is er sprake van een vergaande uitsplitsing van taken. De frontlijnorganisatie moet zorgen voor een integraal zorgaanbod en weten welke afdelingen/organisaties waar zorg voor kunnen dragen en contacten leggen met deze organisaties (Van Riet & Wouters, 2010; Moxley, 1989). De vergaande uitsplitsing van taken kan het bemoeilijken zicht op de benodigde organisaties te krijgen en maakt het een tijdrovende bezigheid contacten te leggen voor een integraal zorgaanbod.

### **6. Opbouw netwerken- botsende en uiteenlopende belangen**

Om zicht te krijgen op de actoren die handelingen ter hand kunnen nemen en om die later in te kunnen schakelen is het van belang contacten met organisaties aan te knopen en netwerken op te bouwen (Van Riet & Wouters, 2010; Hartman & Tops 2005). Het opbouwen van contacten en de opbouw van netwerken met andere actoren kan echter bemoeilijkt worden door uiteenlopende en botsende belangen. Partijen handelen uit eigen belang en missen het besef van elkaar afhankelijk van te zijn (Van Delden, 2011).

#### **2.4.3. Het inschakelen van actoren**

### **7. Niet deskundigheid centraal maar operationele resultaten - positiebekleding op grond van deskundigheid**

Binnen de bureaucratische overheid vindt positiebekleding plaats op grond van deskundigheid. Binnen Frontlijnorganisaties staat, zoals aangegeven, niet deskundigheid centraal, maar wordt er op operationele resultaten gefocust (Van Delden, 2010; Harman & Tops, 2005). De frontlijnprofessional is breed in plaats van vakinhoudelijk georiënteerd. Dit kan tot gevolg hebben dat frontlijnprofessionals vanuit de belevingswereld van een professional binnen de bureaucratische overheid een lage status binnen de organisatie innemen. Dit kan ertoe leiden dat frontlijnprofessionals niet gehoord worden binnen de organisatie en dat hun diagnose van de situatie niet geaccepteerd wordt (Roberts, 2002; Honig, 2006). Daarnaast kunnen, doordat frontlijnprofessionals geen zelfstandige vakgroep zijn, bij andere actoren onduidelijkheden over de rol en

werkzaamheden van deze groep ontstaan die de samenwerking belemmeren (Van Delden, 2011; Roberts, 2002). Samenwerking kan ook belemmerd worden doordat verschillende professionele waarden tot rivaliteit onder verschillende vakgroepen kunnen leiden en in veel gevallen is er sprake van dominantie van één professie (Roberts, 2002: 150).

### ***8. Onder hiërarchische structuur geplaatst - positie in hiërarchie bepaalt macht***

Status en macht hangen binnen de bureaucratische overheidsorganisatie samen met de hiërarchische positiekleding. Frontlijnorganisaties zijn veelal buiten de hiërarchische lijnen geplaatst. Dit kan er toe leiden dat de frontlijnprofessionals weinig steun binnen de organisatie verkrijgen (Honig, 2006; Roberts, 2002). Daarnaast zijn door de hiërarchische organisatiestructuur lagere ambtenaren niet bevoegd uit zichzelf te handelen en moet er eerst toestemming gevraagd worden aan hogere ambtenaren. De hiërarchische verantwoordingsreis is leidend binnen de bureaucratische organisatie (zie onder andere Bovens, e.a., 2007; Van der Steen, e.a., 2010; Gerritsen, 2011). Dit staat op gespannen voet met de grotere handelingsruimte, die binnen frontlijnorganisaties aan frontlijnprofessionals gegeven wordt, en de horizontale samenwerkingspatronen die de frontlijnorganisatie tot stand tracht te brengen (Hartman & Tops, 2006).

### ***9. Afweging per situatie - algemene regels en procedures zijn leidend***

Binnen de bureaucratische overheidsorganisatie zijn algemene regels en procedures leidend. Als frontlijnprofessional moet je regels 'achter je hebben staan' om adequaat te kunnen werken. Regels worden echter disfunctioneel wanneer ze de bewegingsvrijheid ter plekke zodanig aantasten, dat er niet meer ingespeeld kan worden op de specifieke situatie (Hartman & Tops, 2005). Dit kan zich zoals in paragraaf 2.2 aangegeven uiten in algemene regels en procedures die geen recht doen aan de specifieke cliënt situatie, gebrek aan flexibiliteit, lerend vermogen en gedragsstrategieën zoals ritualism (versimpeling van de complexe werkelijkheid), retreatism (afname van het commitment van de professionals) en creaming (alleen het ter hand nemen van passende en 'gemakkelijke' zaken).

### ***10. Afweging per situatie - gelijkheid/voorspelbaarheid***

Gelijkheid en voorspelbaarheid zijn leidend binnen de bureaucratische overheidsorganisatie. Binnen frontlijnorganisaties is het juist van belang per situatie een afweging te maken. Dit kan leiden tot fricties tussen beide



organisaties, waardoor samenwerking onder druk komt te staan. Frontlijnorganisaties zullen in sommige gevallen er op staan dat normale procedures omzeild worden en er een uitzondering gemaakt wordt voor een bepaald geval wat tot ergernissen binnen de bureaucratische organisatie kan leiden. Het kan er ook toe leiden dat door toedoen van frontlijnorganisaties andere personen die via de 'reguliere' weg aanspraak op hulp- en dienstverlening maken minder kansen hebben. Zo kunnen frontlijnorganisaties bijvoorbeeld een urgentie voor een persoon aanvragen, deze gaat dan ten koste van een ander persoon op de wachtlijst.

### **11. Actiegerichtheid - 'taaiheid' bureaucratische overheidsorganisatie**

De actiegerichtheid van frontlijnorganisaties, het snel willen handen en snel adequate hulp inschakelen staat op gespannen voet met de 'taaiheid' van de bestaande systematiek en organisatievormen binnen de traditionele bureaucratische overheidsorganisatie (Hartman & Tops, 2005). Regels en (toelatings)procedures zijn leidend binnen de organisatie en deze moeten eerst doorlopen worden voordat actie ondernomen kan worden. Daarnaast kampen veel reguliere organisaties met wachtlijsten (Van Riet & Wouters, 2010; Robberts, 2002).

#### **2.4.4. Afstemmen van de hulp- en dienstverlening**

### **12. Integrale oplossingen - verkokerde logica**

Frontlijnprofessionals moeten verbindingen kunnen maken tussen de kokers of zelf buiten de kokers om tot oplossingen komen, om een doeltreffende probleemoplossing voor ongetemde problemen tot stand te brengen (Hartman & Tops, 2005; Van Delden, 2011; Moxley, 1989; Van Riet & Wouters, 2010). Frontlijnorganisaties moeten dus in staat zijn om binnen de verkokerde structuren verbindingen aan te gaan. Dit terwijl de overheidsorganisatie zoals aangegeven ingericht is volgens de verkokerde logica. Geldstromen, regels en informatiesystemen volgen de organisatorische categorisering. Dit heeft tot gevolg dat het moeilijk is een integraal budget te creëren, regels elkaar kunnen tegenwerken en beschikbare informatie moeilijk uitwisselbaar is (RMO, 2008).

### **13. Focus op wat cliënt nodig heeft - prestatie-indicatoren gericht op tijd/geld**

Door de verkokerde organisatielogica hebben overheidsdiensten en veelal ook de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld te maken met eigen beleid,

eigen 'producten', een eigen budget en 'targets' die gehaald moeten worden en leggen zij over het wel of niet halen daarvan verantwoording af (Hartman & tops, 2005). Dit bemoeilijkt het kijken naar een probleem vanuit een meervoudig perspectief en belemmert een focus op wat de cliënt nodig heeft. In plaats van een focus op de cliënt staat datgene wat de organisatie ter hand kan nemen en waar deze op afgerekend wordt centraal (Kruiter, e.a., 2008; Hartman & Tops). Deze focus kan ertoe leiden dat de organisatie slechts die taken ter hand neemt waarvoor ze is ingesteld en waar ze op afgerekend wordt. Dit kan als alibi gebruikt worden om niet te handelen of om problemen door te schuiven naar andere organisaties (Gerritsen, 2011).

#### **2.4.5. Het bewaken van de continuïteit**

##### **14. Dragen van verantwoordelijkheid – loslaten**

Frontlijnprofessionals worden geacht tijdens het gehele proces van hulp- en dienstverlening de verantwoordelijkheid voor de cliënt te dragen en bouwen gedurende het proces een vertrouwensband met de cliënt op (Van Riet & Wouters, 2008). Dit kan er echter toe leiden dat de cliënt afhankelijk wordt van de frontlijnprofessional en dat het lastig wordt om de cliënt 'los te laten' en weer zelfstandig te laten functioneren. Wanneer is het proces ten einde en wanneer kan de verantwoordelijkheid losgelaten worden? Het gevaar bestaat dat frontlijnprofessionals een soort 'eeuwige hulpverlener' worden.

##### **15. Cliëntgericht werken - hoge werkdruk**

Het dragen van verantwoordelijkheid voor de cliënt kan leiden tot een hoge werkdruk. Waardoor de cliëntgerichtheid onder druk kan komen te staan: "*Zij hebben daarom de neiging de doelstellingen in het contact met de cliënten vast te stellen op grond van wat zij zelf aan mogelijkheden hebben en niet zozeer op grond van wat cliënten nodig hebben*" (Van Riet en Wouters, 2010: 33).

#### **2.4.6 Gedragsstrategie**

Net zoals binnen de bureaucratische overheidsorganisaties kan de spanningsvolle context een voedingsbodem vormen voor gedragsstrategieën (Honig, 2006; Peeters, e.a., 2010). Frontlijnprofessionals kunnen naar uitvoeringsmodellen gaan zoeken die zij associëren met legitimiteit of succes. March (1994) noemt dit patroon: "*following a logic of appropriateness rather than a logic of consequence*" (Honig, 2006: 362). Er wordt dan afgeweken van de vraag 'wat is het efficiëntste in deze situatie', maar er wordt de vraag gesteld 'wat is het meest passende in

deze situatie'. Dit heeft tot gevolg dat frontlijnorganisaties zich conformeren naar de bureaucratische overheidsorganisatie en verworden tot een 'normaal passend' onderdeel en zo juist hun toegevoegde waarde verliezen (Honig, 2006; Peeters, e.a., 2010). Honig concludeert na het vergelijken van enkele casus, dat institutionele steun, professionele rolmodellen en baan zekerheid de positie van de frontlijnprofessionals kunnen versterken en deze gedragsstrategie kunnen tegen gaan (Honig, 2006:380). Peeters, e.a. (2010) wijzen daarnaast ook op het gevaar dat wanneer frontlijnorganisaties te ver van de logica binnen de bureaucratische overheidsorganisatie af gaan staan, ze riskeren geen voet meer tussen de deur te krijgen en op deze wijze hun werkzaamheden belemmeren.

### **2.5. Conclusie**

In deze paragraaf is een schets gegeven van de spanningen die samenhangen met de context waarin frontlijnorganisaties werkzaam zijn. Deze spanningen ontstaan vanuit het complementaire karakter van frontlijnorganisaties en de verschillende 'werelden' (bureaucratische taakorganisatie, netwerksamenleving en leefwereld van de burger) waarin frontlijnorganisaties vanuit hun eigen professionaliteit werkzaam zijn. Het blijkt dat de frontlijnprofessionaliteit niet altijd even gemakkelijk in de praktijk te brengen is binnen de verschillende werelden, dit brengt fricties met zich mee.

### **3. Operationalisering**

In dit hoofdstuk wordt de in het theoretisch kader beschreven theorie 'vertaald' in meetbare eenheden die leidend zullen zijn in de rest van dit onderzoek. De theorie zal toegespitst worden op de follow-up. Dit hoofdstuk is opgebouwd uit een drietal stappen die zullen worden doorlopen:

1. De te onderzoeken theoretische begrippen worden gedefinieerd
2. De uitingsvormen van het theoretisch construct (Variabelen) worden blootgelegd
3. Er wordt ingezoomd op de verbanden tussen de verschillende begrippen en variabelen

#### **3.1. Definities**

Dit onderzoek richt zich op de follow-up van een specifieke frontlijnorganisatie – Bureau Frontlijn- en de daarmee samenhangende spanningen. Achtereenvolgens zullen de leidende begrippen binnen dit onderzoek gedefinieerd worden.

##### **Frontlijnorganisatie**

Een frontlijnorganisatie is een type organisatie dat in direct contact staat met de burger/cliënt en binnen de bureaucratische overheidsorganisatie een probleemoplossing gericht op de cliënt/burger tracht te bewerkstelligen.

##### **Frontlijnsturing**

Vanuit de aangetroffen situatie wordt in samenwerking met de burger/cliënt en zijn/haar netwerk vanuit een integrale blik, waarin de burger/cliënt centraal staat, naar probleemoplossingen gezocht. Praktische resultaten en samenwerking staan centraal. Er wordt aanspraak gemaakt op de expertise en toewijding van de uitvoerende professionals.

##### **Frontlijnteams**

Een al dan niet tijdelijk organisatorisch samenwerkingsverband van mensen uit verschillende organisaties, waarvan de samenstelling kan veranderen per situatie.

##### **Frontlijnprofessionals**

Frontlijnprofessionals zijn breed uitgeruste en praktische professionals gericht op het oplossen van de complexe problematiek van burgers. Operationele resultaten staan centraal, vakkennis wordt als minder belangrijk geacht.

## **Follow-up**

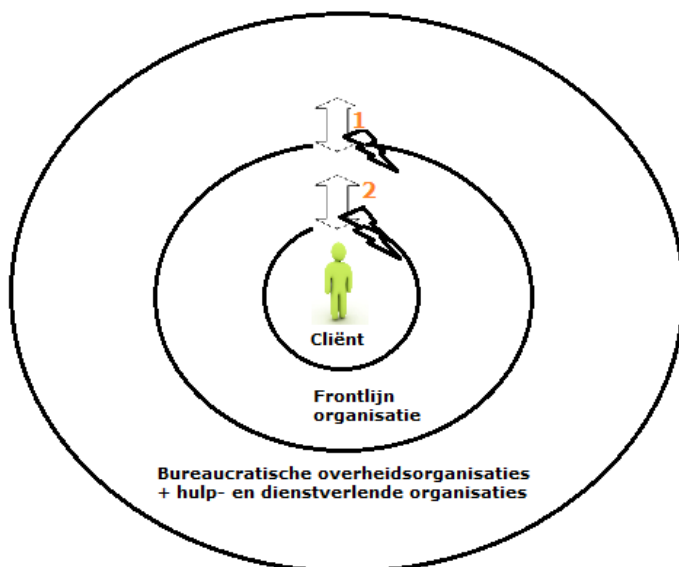
Het vormgeven van de cliëntgerichte hulpverlening door zicht te krijgen op de te verrichten handelingen en de daarbij horende actoren, het inschakelen van deze actoren, het afstemmen van de hulp- en dienstverlening en het bewaken van de continuïteit.

De follow-up bestaat uit de volgende stappen:

1. Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk
2. Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen
3. Het inschakelen van actoren
4. Afstemmen van de hulp- en dienstverlening (toezien op een integrale hulp- en dienstverlening, ervoor zorgen dat er geen overlap plaatsvindt, geen tegengestelde doelen gesteld worden en er geen 'gaten' vallen)
5. Het bewaken van de continuïteit (er op toezien dat de juiste hulpverlening geleverd wordt, de verantwoordelijkheid dragen voor de cliënt gedurende het gehele proces)

### **3.2. Spanningen die samenhangen met de follow-up**

Frontlijnorganisaties bouwen dus vanuit de specifieke cliëntsituatie in samenwerking met de cliënt de hulpverlening op. Frontlijnorganisaties interveniëren in de bureaucratische overheidsorganisaties en andere hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld door contacten te leggen met deze organisaties, deze organisaties in te schakelen, hulp- en dienstverlening af te stemmen en de continuïteit te bewaken. Het interveniëren in de verschillende werelden brengt spanningen met zich mee. Spanningen die samenhangen met de relatie frontlijnorganisatie – cliënt en frontlijnorganisatie – bureaucratische overheidsorganisatie/ hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld. Zie figuur 1 op de volgende pagina voor een schematische weergave van frontlijnsturing en de locatie van de spanningen.



Figuur 1: Frontlijnsturing en de locatie van spanningen

De spanningen staan hieronder schematisch per onderdeel van de follow-up weergegeven met hun uitingsvormen. De spanningen 1 tot en met 3 behoren tot het spanningsveld aangegeven met de rode 2 in het bovenstaande figuur en de overige spanningen tot het spanningsveld aangegeven met de rode 1.

Follow-up	Spanning	Uitingsvorm
<b>Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk</b>	1. Afhankelijk van de welwillendheid cliënt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cliënten die zich niet open stellen voor hulpverlening</li> <li>- Niet nakomen afspraken door cliënt</li> </ul>
	2. Opbouwen vertrouwensband kost tijd - actiegerichtheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociaal wenselijke antwoorden</li> <li>- Burger geeft geen inzicht in problematiek</li> </ul>
	3. Aanspraak maken sociaal netwerk cliënt – zwak sociaal netwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociaal netwerk motiveert niet tot sociale mobiliteit</li> </ul>
	4. Laagdrempeligheid – alleen hulp leveren complexe,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het ter hand nemen van getemde problemen gaat ten koste van het ter hand nemen</li> </ul>
<b>Onderzoeken welke actoren</b>		

<p><b>welke handelingen ter hand kunnen nemen</b></p>	<p>gelaagde problemen</p>	<p>van ongetemde problemen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Frontlijnorganisaties in het vaarwater andere organisaties</li> <li>- Fricties tussen frontlijnorganisaties en andere organisaties</li> </ul>
<p><b>Inschakelen actoren</b></p>	<p>5. Integraal zorgaanbod- uitsplitsing taken</p> <p>6. Opbouw netwerken – botsende en uiteenlopende belangen</p> <p>7. Niet deskundigheid centraal maar operationele resultaten- Positiebekleding op grond van deskundigheid</p> <p>8. Onder hiërarchische structuur geplaatst – positie in hiërarchie bepaalt macht</p> <p>9. Afweging per situatie - Algemene regels en procedures zijn leidend</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moeilijk alle benodigde organisaties in het vizier te krijgen</li> <li>- Leggen van contacten tijdrovend</li> <li>- onvoldoende besef afhankelijk van elkaar te zijn</li> <li>- eigen belang gaat voor</li> <li>- frontlijnprofessionals worden niet gehoord binnen organisatie</li> <li>- diagnose frontlijnprofessional wordt niet geaccepteerd</li> <li>- onduidelijke rol</li> <li>- rivaliteit</li> <li>- samenwerking onder druk</li> <li>- weinig steun vanuit organisatie</li> <li>- horizontale verantwoordingsseis staat op gespannen voet met horizontale samenwerkingsverbanden</li> <li>- algemene regels</li> <li>- gebrek aan flexibiliteit en lerend vermogen</li> </ul>

<p><b>Afstemmen hulp – en dienstverlening</b></p>	<p>10. Afweging per situatie - Gelijkheid/ voorspelbaarheid</p> <p>11. Actiegerichtheid – taaheid bureaucratische overheidsorganisaties</p> <p>12. Integrale oplossingen – verkokerde logica</p> <p>13. Focus op wat de cliënt nodig heeft – prestatie indicatoren gericht op tijd/ geld</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ritualism (versimpelen complexe werkelijkheid)</li> <li>- retreatism (krampachtig vasthouden aan regels)</li> <li>- creaming (alleen personen helpen die passen binnen caseload)</li>   <li>- fricties tussen organisaties</li> <li>- minder kansen cliënten die via de reguliere weg aanspraak op de zorg- en hulpverlening maken</li>   <li>- Doorlopen regels/ procedures</li> <li>- Wachlijsten</li>   <li>- moeilijk totaal budget te creëren</li> <li>- elkaar tegenwerkende regels</li> <li>- moeilijk uitwisselbare informatie</li>   <li>- slechts die taken ter hand nemen waarvoor organisatie is ingesteld</li> <li>- doorschuiven cliënt</li> <li>- alibi niet handelen</li> <li>- wat cliënt nodig heeft staat niet centraal</li>   <li>- cliënt afhankelijk van hulp- en dienstverlening</li> <li>- 'eeuwige' hulpverlener</li> </ul>
<p><b>Bewaken van de continuïteit</b></p>	<p>14. Dragen van verantwoordelijkheid - loslaten</p>	



	15. Cliëntgericht werken – hoge werkdruk	- Cliëntgerichtheid onder druk
--	--	--------------------------------

## **4. Methodologie**

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie en de daarbinnen toegepaste onderzoeksmethoden en -technieken toegelicht. De gemaakte keuzes zullen worden verantwoord en er wordt ingegaan op de validiteit.

### **4.1. Onderzoeksstrategie**

De onderzoeksstrategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen de strategie kunnen meerdere methoden ingezet worden. Dit zijn methoden om gegevens te verzamelen en te analyseren. De meeste methoden kennen een aantal specifieke varianten, deze worden aangeduid als technieken (Van Thiel, 2007:66).

#### **Gevalsstudie**

Het uitvoeren van een gevalsstudie zal leidend zijn in dit onderzoek. *"Een gevalstudie, of in het Engels casestudy, is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht"* (Van Thiel, 2007: 97). Binnen dit onderzoek wordt het onderzoek uitgevoerd binnen Bureau Frontlijn Rotterdam. Er is gekozen om Bureau Frontlijn Rotterdam als casus te onderzoeken, omdat binnen deze organisatie de frontlijngedachte leidend is. Daarnaast wordt Bureau Frontlijn in Rotterdam en omstreken als voorbeeld gezien om problemen via een frontlijnaanpak aan te pakken.

De keuze voor de onderzoeksstrategie is gebaseerd op de doelstelling van dit onderzoek en de stand van de wetenschap. *Dit onderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in het follow-up proces van Bureau Frontlijn en de daarmee samenhangende spanningen. Om door middel van dit inzicht meer duidelijkheid te verkrijgen over de werkzaamheden van Bureau Frontlijn en de knelpunten waar zij in hun relatie met andere actoren tegenaan loopt, waarop een aanzet gemaakt kan worden om passende oplossingen te formuleren.* Er is hier sprake van een beschrijvende en ontwerpende doelstelling. Bij dit type doelstellingen past een gevalsstudie als onderzoeksstrategie. Ook is er voor deze strategie gekozen omdat er op dit moment nog weinig literatuur over de follow-up van frontlijnorganisaties te vinden is. Deze methode levert een diepgaande rijkelijke beschrijving van het onderzoeksfenomeen op. Door het verzamelen van veel kwalitatieve data binnen een onderzoeksobject kunnen bouwstenen voor nieuwe theorieën worden blootgelegd of de huidige theorieën rondom frontlijnsturing worden aangescherpt (Swanborn, 2010). Daarnaast kan een casestudy inzicht

geven in de sociale relaties tussen betrokkenen in het systeem. Sociale relaties zijn van belang bij de follow-up. De opbouw van persoonlijke netwerken neemt immers een grote rol binnen het frontlijnwerk in. Ook biedt een casestudy de mogelijkheid om aandacht te besteden aan het vaststellen van uiteenlopende zienswijzen van de participanten binnen het systeem en geeft het inzicht in de knelpunten die door de participanten worden ervaren. De professionals binnen frontlijnorganisaties zijn eigenstandige dragers van professionaliteit en zoeken een werkwijze die past bij de situationele logica. Daarnaast zijn intrinsieke betrokkenheid en motivatie van belang. Dit zorgt ervoor dat de werkwijze en perceptie op spanningen per professional kan verschillen.

## **4.2. Methoden**

Met behulp van de volgende methoden wordt er een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag: *Hoe ziet het follow-up proces van Bureau Frontlijn Rotterdam eruit, welke spanningen ontstaan er en hoe kan er met deze spanningen worden omgegaan?*

### **4.2.1. Bestaand materiaal**

Aan de hand van documenten over Bureau Frontlijn en films over de verschillende programma's binnen Bureau Frontlijn, wordt inzicht verkregen in de organisatie Bureau Frontlijn. De formele doelstelling, methoden en organisatie worden blootgelegd. Door middel van deze informatie kan een beeld geschetst worden van de onderzoeksentiteit.

Na een beeld van Bureau Frontlijn gekregen te hebben, wordt door middel van empirisch onderzoek achterhaald hoe de follow-up binnen Bureau Frontlijn er in de praktijk uitziet en welke spanningen hiermee samenhangen.

### **4.2.2. Casusonderzoek Mandy**

Om een gedetailleerd en illustratief inzicht in het follow-up proces van Bureau Frontlijn te verkrijgen zal de follow-up van een specifieke, representatieve casus die een goed beeld geeft worden blootgelegd.

### **Keuze voor de casus**

Deze casus is geselecteerd op basis van gesprekken met personen werkzaam binnen Bureau Frontlijn. Op basis van deze gesprekken is gekozen voor de casus Mandy. Deze casus speelde op dat moment en past goed qua complexiteit. Daarnaast was Mandy bereid om mee te helpen.

## **Hoe te werk gegaan?**

### **Het schrijven van een narratief**

Dit casusonderzoek begint met een interview met Mandy. Wie is Mandy? Welke dienst- en hulpverlening heeft zij gekregen? Welke ervaringen heeft zij met de dienst- en hulpverlening? Dit interview wordt in narratief vorm (verhalend) uitgeschreven (Zie bijlage 7). Op deze manier komen interactiepatronen en de beleving van de gang van zaken ter sprake. Hieruit zouden enkele spanningen aan het licht kunnen komen (Swanborn, 2010: 86). Daarnaast geeft het narratief een beeld van Mandy als persoon, om niet uit het oog te verliezen om wie het draait. De hulp- en dienstverlening raakt immers personen van vlees en bloed. Het narratief wordt als middel gebruikt om feiten boven water te halen (Swanborn, 2010: 86).

### **Chronologisch overzicht ingezette hulpverlening**

Op basis van dit narratief wordt een chronologisch overzicht van de ingezette hulpverlening door Bureau Frontlijn en de daarmee samenhangende spanningen gemaakt (zie bijlage 8). De bevindingen worden getoetst en uitgediept door middel van interviews met betrokken actoren (Zie bijlage 2 voor de geïnterviewde organisaties) en een documentenanalyse (rapportages over Mandy en documenten waarin de procedures binnen organisaties staan vastgelegd). De interviews zijn erop gericht in kaart te brengen welke actoren bij de hulpverlening betrokken waren, wat zij gedaan hebben, hoe ze dat gedaan hebben, waar ze tegenaan gelopen zijn en hoe zij de samenwerking met Bureau Frontlijn ervaren hebben.

### **'Collectief functioneringsgesprek'**

Nadat de hulp- en dienstverlening die ingezet zijn in deze specifieke casus zijn blootgelegd, worden alle betrokken actoren uitgenodigd om in gesprek te gaan aan de hand van deze specifieke casus. Dit wordt ook wel 'member checking' genoemd (Swanborn, 2010). De verzamelde gegevens staan ter discussie, en er zal gekeken worden of de actoren de bevindingen binnen deze casus herkennen en ook terug zien komen binnen andere casus. Het doel is te komen tot een gedeelde set van probleemdefinities, het inventariseren de knelpunten en, waar mogelijk, het formuleren van oplossingen. Op deze manier wordt de informatie die achterhaald is op juistheid beoordeeld en wordt het aantal datapunten vergroot (Swanborn, 2010).

Het is van belang hierbij op te merken dat een deel van het onderzoek voor mijn komst bij de Kafkabrigade door twee collega's (Thomas van Andel, Marieke Papa) gedaan is. Ik heb me gebaseerd op gespreksverslagen, documenten. Daarnaast heb ik een extra gesprek ter aanvulling gevoerd met Suzan Daamen van Bureau Frontlijn.

#### **4.2.3. Het afnemen van interviews binnen Bureau Frontlijn**

Naast de gevalstudie Mandy zullen er binnen Bureau Frontlijn interviews afgenomen worden om meer informatie over de follow-up te verkrijgen.

#### **Geïnterviewden**

Er zullen interviews afgenomen worden onder projectleiders binnen Bureau Frontlijn. Projectleiders houden zich bezig met de ontwikkeling van nieuwe methodieken, coördineren hun project, sturen stagiaires aan en houden zich daarnaast ook inhoudelijk met enkele casus bezig. Ten tweede zullen stagiaires geïnterviewd worden, dit zijn de daadwerkelijke uitvoerders binnen Bureau Frontlijn. Zij gaan op huisbezoeken, onderhouden de contacten met cliënten en hulp- en dienstverlenende actoren, nemen taken binnen het gezin/huishouden ter hand en schakelen andere hulp- en dienstverleners in. Er is voor deze aanpak gekozen om vanuit een strategische, helikopterblik de follow-up te kunnen bespreken (projectleiders) en vanuit de praktijk (stagiaires). Met behulp van deze interviews wordt getracht informatie te achterhalen over de follow-up van Bureau Frontlijn en spanningen die de professionals tijdens hun werkzaamheden ondervinden. Er wordt tijdens de interviews gebruik gemaakt van een semigestructureerde interviewhandleiding. Deze handleiding zorgt voor houvast door dezelfde vragen aan de geïnterviewden voor te kunnen leggen, maar biedt ook de ruimte om aanvullende en verhelderende vragen te stellen. Deze interviewhandleiding is als bijlage 1 opgenomen in dit rapport. Alle interviews zijn opgenomen en uitgewerkt in gedetailleerde verslagen, om de geldigheid van de verzamelde informatie te garanderen. Bijlage 2 geeft een lijst met de geïnterviewde personen weer.

#### **4.3. Validiteit**

De geldigheid (interne validiteit) en de generaliseerbaarheid (externe validiteit) bepalen de validiteit van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2007:56-57). De validiteit van dit onderzoek wordt in deze paragraaf verder toegelicht.

#### **4.3.1. Interne validiteit**

Doordat dit onderzoek zich slechts richt op Bureau Frontlijn Rotterdam, kan dit de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek schaden. Dit wordt getracht tegen te gaan door triangulatie toe te passen en door binnen de casus subeenheden te onderscheiden.

#### **Triangulatie**

*"Triangulatie is een van de belangrijkste manieren om de problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit bij casestudyonderzoek tegen te gaan"* (Van Thiel, 2007: 103). In dit onderzoek zal een combinatie van methoden (interviews, documentenanalyse en 'member checking') en databronnen (interviews binnen Bureau Frontlijn en met andere actoren die betrokken zijn geweest bij de casus Mandy) worden toegepast. Het gebruik maken van verschillende databronnen zorgt er ook voor dat er een genuanceerder beeld ontstaat. Niet alleen de percepties van actoren binnen Bureau Frontlijn, maar ook de percepties van actoren uit het veld worden erbij betrokken.

#### **Sub eenheden**

Binnen Bureau Frontlijn worden verschillende sub eenheden onderscheiden: de verschillende teams die zich allemaal met een ander programma en problematiek bezighouden. Binnen de voor dit onderzoek relevante programma's zullen interviews worden afgenomen met de programmaleiders en stagiaires die binnen het programma werkzaam zijn.

#### **4.3.2. Externe validiteit**

*"De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoek: gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen?"* (Van Thiel, 2007: 57). De externe validiteit is altijd problematisch bij casusonderzoeks omdat het onderzoek zich slechts binnen één casus (in dit geval Bureau Frontlijn) afspeelt.

Binnen het theoretisch kader is een uitgebreide beschrijving van de karakteristieken van frontlijnorganisaties gegeven en de context waarbinnen deze organisaties werkzaam zijn en de daarmee samenhangende spanningen. Hangen de spanningen die zich voordoen tijdens de follow-up samen met de omgevingskenmerken van Bureau Frontlijn, is de kans groot dat ook andere frontlijnorganisaties (deze context is kenmerkende voor deze organisaties) te

maken hebben met dezelfde soort spanningen. De gevonden resultaten zullen dan dus ook geldig kunnen zijn voor andere (frontlijn)organisaties, die werkzaam zijn binnen deze context.

Daarnaast zorgt de grondige beschrijving van de follow-up binnen Bureau Frontlijn Rotterdam ervoor, dat de lezer van het onderzoeksrapport op basis van die beschrijving kan beoordelen of de conclusies die getrokken werden uit de onderzochte casus, ook van toepassing zijn op de casus waarin de lezer geïnteresseerd is (Maesschalck, 2009:130). Deze vorm van generalisering wordt ook wel aangeduid met de termen *Case-to-case* 'overdraagbaarheid' of 'transferability' (Swanborn, 2010).

## 5. Bureau Frontlijn Rotterdam

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de organisatie Bureau Frontlijn Rotterdam. Bureau Frontlijn Rotterdam is een projectbureau binnen de gemeente Rotterdam dat naar oplossingen zoekt voor problemen in achterstandswijken. De focus hierbij ligt op de behoeften die burgers hebben. Waarom is dit bureau in het leven geroepen? Wat is het doel van Bureau Frontlijn? Hoe wordt er binnen Bureau Frontlijn te werk gegaan? Deze vragen zullen hieronder beantwoord worden.

### 5.1. Aanleiding

In Rotterdamse achterstandswijken is er sprake van een concentratie van bewoners met complexe problemen. Veel problemen hangen met elkaar samen. *“Het hebben van schulden leidt tot armoede en armoede leidt weer tot veel stress. Door het hoge stressniveau functioneren cliënten en huishoudens slecht. Het slecht functioneren van cliënten heeft weer een enorm negatieve weerslag op de gezondheidszorg, het onderwijs, de veiligheid en het totale functioneren van de wijk”* (Gemeente Rotterdam, 2010). Voornamelijk kinderen hebben te lijden onder deze problematiek en vormen zonder perspectief in een vicieuze cirkel de volgende generatie probleemburgers. Er is sprake van een patstelling tussen enerzijds bewoners en anderzijds hulpverleningsorganisaties en gemeentelijke diensten. Deze patstelling ontstaat doordat bewoners aan de ene kant over onvoldoende sociaal kapitaal beschikken om te kunnen functioneren in een complexe bureaucratistische samenleving. Aan de andere kant zijn gemeentelijke diensten en hulpverleningsorganisaties door hun gestandaardiseerde processen en protocollen niet in staat deze groep burgers naar behoren te bedienen. In Rotterdam bestaat deze groep bewoners uit ongeveer 30.000 gezinnen (Film visie Bureau Frontlijn).

Bureau Frontlijn is in 2006 vanuit de keten Handhaving<sup>6</sup> opgericht om bovengenoemde patstelling te doorbreken. Bureau Frontlijn kreeg de opdracht om problemen in achterstandswijken ‘van onderaf’ aan te pakken door een vijftal opdrachten:

1. Problemen in de uitvoering signaleren
2. Interventies zelf uitvoeren om deze problemen te ondervangen
3. Op basis van de uitvoering methodieken ontwikkelen
4. Verbeteren van processen in de frontlijn- in en tussen organisaties
5. Innovatie en kennisontwikkeling

---

<sup>6</sup> een directeurenoverleg tussen de gemeentelijke diensten Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stedenbouw en Volkshuisvesting, Belasting, Publiekszaken en Directie Veilig



Deze opdrachten moeten ertoe leiden dat de wereld van de Rotterdamse burgers dichter bij de wereld van de Rotterdamse gemeentelijke instellingen wordt gebracht (Bureau Frontlijn, 2012).

### **5.2. Visie**

De visie van Bureau Frontlijn is erop gestoeld dat het ontwikkelen van de stad begint met het ontwikkelen van mensen. Het doel van alle programma's is mensen in een achterstandspositie te laten groeien naar een menswaardig en zelfstandig bestaan. Cliënten moeten in hun kracht worden gezet. Het creëren van een stabiele basis is hierbij cruciaal. Denk hierbij bijvoorbeeld aan voldoende financiële middelen, een nette leefomgeving en een gezonde voeding. Vanuit die positie kunnen personen verantwoordelijkheid nemen en de juiste vragen stellen rondom hun behoeften. Wanneer deze basis stabiel is, kunnen gespecialiseerde hulpverleners, waar nodig, verdere hulp verlenen (Bureau Frontlijn, 2012).

### **5.3. Organisatie**

Bureau Frontlijn is organisatorisch ondergebracht bij de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting van de Gemeente Rotterdam, maar rapporteert rechtstreeks aan de directeuren van de keten Handhaving en aan het College van Burgemeester en Wethouders. Binnen Bureau Frontlijn zijn maatschappelijk werkers, pedagogen, onderwijskundigen, bestuurskundigen, stedenbouwkundigen en andere professionals werkzaam. Ook wordt er gewerkt met stagiaires, waardoor er meer mankracht beschikbaar is om de buurt in te gaan (Film visie Bureau Frontlijn). Het ontwikkelen van projecten en methodieken staat centraal binnen Bureau Frontlijn. Wanneer deze projecten en methodieken uitontwikkeld zijn, wordt bekeken waar deze projecten onder te brengen zijn binnen de bestaande organisaties (Bureau Frontlijn, 2012).

### **5.4. Werkwijze**

De werkwijze van Bureau Frontlijn kenmerkt zich door frontlijnsturing. Daar waar de burger contact heeft met overheidsorganisaties worden knelpunten gesignaleerd. Vanuit de uitvoering wordt de probleemoplossing vormgegeven. Een actiegerichte, praktijkgeoriënteerde aanpak staat centraal. Professionals staan letterlijk én figuurlijk naast de burger. De burger staat centraal en niet de middelen. Samen met de burger wordt op basis van vrijwilligheid en eigenverantwoordelijkheid een plan van aanpak gemaakt. De programma's spelen zich af op het snijvlak van verschillende thema's zoals onderwijs, wonen, openbare ruimte en opvoeding. Er vindt een totaalaanpak van alle gezinsleden (het sociaal netwerk) op alle domeinen plaats. Bureau Frontlijn gaat vanuit een neutrale positie in gesprek met zowel burgers als met de instellingen die

betrokken zijn, of betrokken moeten worden bij de problematiek die zich afspeelt binnen de betreffende gezinnen. Een volledig beeld van de problematiek is cruciaal. Dit wordt door huisbezoeken verkregen (Bureau Frontlijn, 2012). In bijlage 3 zijn alle uitgangspunten van de frontlijnwerkwijze binnen Bureau Frontlijn weergegeven.

De piramide van Maslow (zie bijlage 4) is leidend binnen de methodiek van Bureau Frontlijn. Deze piramide wordt gebruikt om basisbehoeften bloot te leggen. Is er te weinig eten in huis zal daar bijvoorbeeld als eerste een oplossing voor gezocht worden. Er wordt via het ABC principe gewerkt. Dit principe houdt in dat eerst het huishouden ter hand wordt genomen, vervolgens de opvoeding en gezinsrelaties en daarna werk (Gemeente Rotterdam, 2012). Medewerkers van Bureau Frontlijn leren personen, na bovengenoemde stappen, de capaciteiten te ontwikkelen om zich te kunnen redden in de huidige bureaucratische samenleving, zodat zij bijvoorbeeld aanspraak kunnen maken op de voorzieningen die aanwezig zijn in de stad (Gemeente Rotterdam, 2010). Deze vaardigheden worden ontwikkeld door middel van het spaakmodel (zie bijlage 5). Dit model geeft weer welke organisaties hulp beschikbaar stellen en welke stappen er nodig zijn om daar te komen. Medewerkers van Bureau Frontlijn begeleiden de burger bij de hulpaanvraag en gaan mee naar afspraken. Zoals reeds aangegeven is Bureau Frontlijn een projectbureau, de verschillende projecten die binnen Bureau Frontlijn lopen zijn opgenomen in bijlage 6.

### **5.5. Conclusie**

Bureau Frontlijn is samengevat een projectbureau binnen de gemeente Rotterdam, dat door middel van frontlijnsturing en het ontwikkelen van de vaardigheden van personen, de kloof tussen leefwereld en systeem wereld tracht te verkleinen. Bureau Frontlijn wijkt af van het beeld dat in de literatuur geschetst wordt van frontlijnorganisaties door niet alleen uit te gaan van de kracht en vaardigheden van cliënten, maar ook actief in te zetten op het vergroten van deze vaardigheden. Ook is het afwijkend dat studenten een grote plek binnen de organisatie innemen. Daarnaast tracht Bureau Frontlijn door het ontwikkelen van methoden (en deze onder te brengen binnen de gemeentelijke en hulp- en dienstverlenende organisaties) de frontlijnwerkwijze te incorporeren binnen de huidige structuren. Bureau Frontlijn is geen frontlijnteam in de zin van het woord, dat het een samenwerkingsverband van mensen uit verschillende organisaties is. Er zijn weliswaar personen met verschillende achtergrond binnen Bureau Frontlijn werkzaam, maar deze personen zijn allemaal verbonden aan

Bureau Frontlijn en dus in dienst bij de gemeente Rotterdam. Het is geen samenwerkingsverband tussen personen van verschillende organisaties.

## 6. De follow-up binnen Bureau Frontlijn

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de Follow-up binnen Bureau Frontlijn. Dit beeld wordt geschetst met behulp van afgenomen interviews binnen Bureau Frontlijn. Ter illustratie zullen voorbeelden uit de casus Mandy worden weergegeven. De follow-up wordt blootgelegd per onderdeel van de follow-up.

### 6.1. *Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk*

Mandy komt hoogzwanger binnengelopen op het kantoor bij Bureau Frontlijn in Rotterdam Zuid. Via via zou ze van Bureau Frontlijn gehoord hebben. Een medewerker van Bureau Frontlijn gaat met haar in gesprek om haar verhaal te ontrafelen.

Uit de interviews komt naar voren dat in de regel een huisbezoek wordt afgelegd om een beeld van de situatie te verkrijgen. In samenwerking met de cliënt wordt een plan van aanpak gemaakt. De medewerker van Bureau Frontlijn staat naast de cliënt en het opbouwen van een vertrouwensband met de cliënt is van belang. Per cliënt wordt bekeken wat de hulpvraag is en wat Bureau Frontlijn hierin kan betekenen. Alle acties die ondernomen worden, worden in samenwerking met de cliënt vormgegeven (het opvragen van informatie aan derden, het inschakelen van andere partijen enzovoort). Ook de andere gezinsleden en andere naasten worden bij de hulpverlening betrokken en krijgen hulp geboden wanneer dat nodig is. In alles wat Bureau Frontlijn doet wordt de cliënt betrokken. Er wordt niks achter de rug van de cliënt om gedaan.

Het sociale netwerk van de cliënt wordt als belangrijke sleutel gezien om personen uit hun probleemsituatie te halen: *"De kans dat je te kampen krijgt met complexe, gestapelde problemen zou kleiner zijn wanneer je een sterk sociaal netwerk hebt"*. Medewerkers van Bureau Frontlijn stimuleren het dan ook dat cliënten contacten leggen, door bijvoorbeeld bij een sportvereniging te gaan. Ook organiseert Bureau Frontlijn activiteiten op kantoor waar personen elkaar kunnen leren kennen. Er wordt ook een beroep gedaan op het aanwezige sociale netwerk. Zo vertelt een medewerker van Bureau Frontlijn: *"Een jongen die net uit detentie komt, moet weer in het ritme komen. Wij brengen hem 's ochtends naar school en bellen de ouders dan een half uur van tevoren op of hij al wakker is, over een half uur staan we voor de deur dus dan moet hij klaar staan. Zo helpen de ouders en weet de jongen ook dat er toezicht en ondersteuning is. Ook ouders worden*

*erbij betrokken sollicitatiegesprekken met hun zoon te oefenen en gevraagd om bij te houden of er belangrijke post voor hem binnenkomt". Door de hulpverlening te richten op het gehele gezin, wordt ook een aanzet gemaakt tot het versterken van het netwerk.*

## **6.2. Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen**

Het blijkt dat haar kinderen uit huis geplaatst zijn. Wanneer kinderen uit huis geplaatst zijn, is een gezinsvoogd in het gezin aanwezig. De medewerker van Bureau Frontlijn neemt contact op met de voogd. Om informatie te achterhalen over de huidige gang van zaken, welke hulp de voogd heeft ingezet, wat de voogd ter hand kan nemen en welke verdere hulp nodig is.

Er wordt eerst bekeken welke actoren al allemaal betrokken zijn bij de cliënt en het gezin. Er wordt contact met deze actoren gezocht en informatie opgevraagd over de cliënt en het gezin en de reeds ingezette hulp- en dienstverlening. Er wordt gekeken welke hulp er al geboden wordt, waar extra hulp nodig is en welke actoren daar geschikt voor zouden zijn.

### **Opbouw netwerken**

Persoonlijke netwerken worden als belangrijk ervaren om snel en cliëntgericht actie te kunnen ondernemen. Daarnaast is Bureau Frontlijn afhankelijk van extra geldstromen om projecten draaiende te houden. Per project wordt er dan ook op zoek gegaan naar partners. Zo is het project maatschappelijk herstel een samenwerkingsverband tussen Bouman GGZ, Woonstad Rotterdam en de Pameijer Stichting. Al deze partijen dragen financieel ook bij aan het project.

Uit de interviews komt naar voren dat het van belang is persoonlijke contacten te hebben met andere hulp- en dienstverleners. *"Het is heel persoonsafhankelijk wat je voor elkaar kunt krijgen (..) Het zit in individuen, niet in organisaties"*. De ene persoon staat open voor de frontlijngedachte en de andere houdt vast aan de bestaande structuren.

### **Verskillende groepen cliënten, verschillende in te schakelen actoren**

Uit de interviews komt naar voren dat de cliënten waar Bureau Frontlijn mee in aanraking komt, onder te verdelen zijn in drie groepen. Per groep moeten verschillende taken ter hand genomen en wordt er op andere organisaties beroep gedaan. Hieronder staan de groepen weergegeven:

1. Personen die een duwtje in de rug nodig hebben. Personen die moeten leren hoe ze zichzelf in onze maatschappij kunnen redden. Er is al heel veel hulp- en dienstverlening waarop deze groep aanspraak kan maken (bijvoorbeeld Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een uitkering, de belastingdienst voor toeslagen en een UWV werkbedrijf voor werk). Deze groep moet het alleen leren hoe deze te bereiken. Bureau Frontlijn neemt deze taak op zich: *"Gaandeweg leer je de cliënt welke instanties er zijn waar je met problemen terecht kan"*. Het volstaat om de basis van deze personen op orde te brengen<sup>7</sup> en basisvaardigheden<sup>8</sup> aan te leren, daarna kunnen ze zichzelf prima redden. Bureau Frontlijn coacht en ondersteunt deze personen en na de hulp van Bureau Frontlijn wordt de hulp- en dienstverlening afgesloten. Zo biedt het programma Samen Leren preventieve hulp aan ouders om hun kinderen beter te kunnen stimuleren.
2. Personen die het niet redden met alleen het aanleren van basisvaardigheden, maar ook een vorm van gespecialiseerde hulp nodig hebben. Bijvoorbeeld een bewindvoerder die hun kan helpen met de schuldenproblematiek. Bureau Frontlijn neemt zelf weer de rol van coach en begeleider op zich en schakelt daarnaast specialistische hulp in.
3. De derde groep bestaat uit personen zoals Mandy, personen met een complexe, gestapelde hulpvraag. Personen die meervoudige gespecialiseerde hulp nodig hebben. Bureau Frontlijn verzorgt dan het voortraject en maakt deze mensen klaar voor de specialistische hulp (bijvoorbeeld MEE voor mensen met een beperking; Jeugdzorg voor opvoedingsondersteuning; een psycholoog) en schakelt deze hulp in. *"Je moet deze groep wel doorschakelen, zelf heb je niet de expertise om alle problemen op te lossen"*. Maar je moet ze eerst 'hulpverleners klaar' maken, vertrouwen kweken, de basis op orde maken en op zoek gaan naar geschikte hulp".

De meeste personen aan wie Bureau Frontlijn hulp biedt vallen in de eerste twee groepen. En juist hier is volgens de medewerkers ook de meeste winst te behalen. *"Met een beetje hulp is veel resultaat te behalen en deze hulp heeft een meer preventief karakter. Zo wordt ervoor gezorgd dat problemen geen voet aan de grond krijgen"*. Complexe casus kosten erg veel tijd en energie. Aldus een

---

<sup>7</sup> Onder 'de basis op orde brengen' wordt het regelen van eten, onderdak en een vorm van inkomen verstaan

<sup>8</sup> Onder 'basisvaardigheden' worden vaardigheden verstaan die nodig zijn om je binnen onze maatschappij te redden. Denk hierbij aan het kunnen bellen met instanties, ordenen van je administratie, solliciteren, opvoedingsvaardigheden en een dagritme hebben

frontlijnmedewerker: *"Problemen die in 20 jaar ontstaan zijn kun je niet in een half jaar oplossen"*.

### **6.3. Het inschakelen van actoren**

Een medewerker van Bureau Frontlijn probeert DOSA<sup>9</sup> en het Lokaal Zorgnetwerk<sup>10</sup> in te schakelen voor hulp. Dosa zorgt er, samen met partners, voor dat risico- en probleemjongeren (weer) naar school en/of aan het werk gaan en indien nodig in een hulpverleningstraject worden geplaatst.

Bureau Frontlijn neemt dus zelf taken (coaching en begeleiding) ter hand, maar heeft niet de expertise en middelen om in alle hulpbehoeften te voorzien en moet beroep doen op bestaande voorzieningen zoals de voedselbank, Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een uitkering, Het Centraal Onthaal Jongeren voor huisvesting, enzovoort. Soms zijn er andere organisaties die bijvoorbeeld een beter netwerk hebben om dingen voor elkaar te krijgen, zo wordt Job 010 ingeschakeld om cliënten te helpen bij het vinden van een baan. Heeft een persoon een arts, diëtiste, logopedist of dergelijke nodig schakelt Bureau Frontlijn deze in. Deze specialistische diensten zijn gewoon beschikbaar voor personen, Bureau Frontlijn begeleidt personen naar de benodigde hulp.

Het uitgangspunt dat Bureau Frontlijn hanteert bij het inschakelen van actoren is dat cliënten de weg bewandelen die zij zelf ook moeten bewandelen. *"Het is niet zo moeilijk om bij de sociale dienst een afspraak te maken in de trant van: als ik met mijn project kom wil ik voorrang, maar dat doen wij niet. Zo leren de cliënten niks, na vertrek kunnen ze daar geen gebruik meer van maken en moeten ze het ook zelf kunnen"*. Het is echter de kleine groep cliënten met complexe problemen waar soms buiten de gewaande paden hulp voor gezocht moet worden waar Bureau Frontlijn om bekend staat. *"Wij staan bekend om situaties waar we moeten doorduwen. Niemand weet daardoor heel goed waarvoor we er zijn. We zijn er juist voor dat cliënten het zelf gaan doen"*.

Bureau Frontlijn schakelt andere organisaties in voor een deel van de hulp- en dienstverlening, maar houdt het overzicht en contact met de cliënt. Soms is Bureau Frontlijn niet de geschikte instantie om de hulp- en dienstverlening vorm te geven. Bijvoorbeeld als de persoon geestelijk beperkt is. Dan wordt er gezocht naar een organisatie die deze rol beter op zich kan nemen.

---

<sup>9</sup> Dosa staat voor Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak.

<sup>10</sup> Het Lokaal Zorgnetwerk is een samenwerkingsverband tussen hulpverlenende instanties die op wijkniveau hulp verlenen aan personen met complexe problemen

## **Andere teams**

Binnen Bureau Frontlijn wordt er gewerkt vanuit verschillende teams. Deze teams hanteren dezelfde werkwijze, maar hun zwaartepunt ligt op een verschillende doelgroep<sup>11</sup>. Binnen de teams zijn voornamelijk stagiaires werkzaam. De stagiaires binnen de teams hebben allemaal dezelfde opleiding hebben genoten, binnen LOTS pedagogie en binnen de andere programma's maatschappelijk herstel. Het komt vaker voor dat teams cliënten doorsturen naar andere programma's omdat die net iets beter zouden aansluiten, of omdat daar op dat moment meer capaciteit beschikbaar is. Zo geeft een medewerker van Bureau Frontlijn aan: *"In een van de gezinnen waar ik kwam, trof ik erg veel problemen aan. Te veel voor mij. Zijn broertje stond onder toezicht en zijn zusje was overleden in de kinderopvang. Toen heb ik voorgesteld moeder en kind bij LOTS aan te melden. Ik zie nu nog mijn cliënt en LOTS de rest van het gezin, maar we houden wel contact"*.

## **6.4. Afstemmen van de hulp- en dienstverlening**

Mandy is op dit moment in behandeling bij Homerun. Bureau Frontlijn zorgt ervoor dat de overdracht goed verloopt. Dat alle organisaties al met elkaar in contact zijn gekomen en weten wat de rollen van elkaar zijn. Er wordt ook gewerkt aan het opbouwen van een vertrouwensband tussen Mandy en haar nieuwe begeleidster.

In veel casus waar Bureau Frontlijn werkzaam is, zijn al andere hulpverlenende organisaties aanwezig. Aan het begin van het traject probeert Bureau Frontlijn de reeds aanwezige organisaties te achterhalen en contact op te nemen met deze organisaties om de hulp- en dienstverlening af te stemmen. Niet alleen om de rol van Bureau Frontlijn duidelijk te maken en af te stemmen met de andere organisaties, maar ook om de rollen van de overige actoren met elkaar af te stemmen. Zodat de cliënt weet wie waar verantwoordelijk voor is en waar hij met problemen moet aankloppen en er geen taken dubbel gedaan worden of blijven liggen.

Gedurende het traject roept Bureau Frontlijn soms organisaties bij elkaar wanneer de hulp- en dienstverlening binnen het gezin vastloopt en wanneer het voor Bureau Frontlijn onduidelijk is wie wat doet.

## **Bemiddelaar**

---

<sup>11</sup> Zie bijlage 6



In sommige gevallen bemiddelt Bureau Frontlijn tussen de cliënt en andere organisaties. Dit is geen standaard rol, maar kan voorkomen omdat mensen Bureau Frontlijn vaak laagdrempeliger vinden dan andere organisaties.

### **Vullen van 'gaten'**

Bureau Frontlijn vult vaak 'gaten' van andere organisaties. Veel organisaties richten zich slechts op enkele taken en of komen door een hoge werkdruk niet toe aan alle taken, hierdoor worden cliënten niet optimaal geholpen. Daar waar andere organisaties steken laten vallen of op dat moment niet in staat zijn om adequaat hulp te leveren doet Bureau Frontlijn dit. Zo verwoordt een geïnterviewde het: *"Als er wachtlijsten zijn of wat dan ook, dan springen wij in dat gat, totdat een andere organisatie het weer kan overnemen. We vullen organisaties aan door zaken op te pakken waar zij geen tijd voor hebben"*.

### **6.5. Het bewaken van de continuïteit**

De medewerkster van Bureau Frontlijn is gedurende het gehele hulpverleningstraject de vaste contactpersoon van Mandy. De medewerkster schakelt niet alleen organisaties in, maar ziet er ook op toe dat de hulp geleverd wordt. Wordt de hulp, om welke reden dan ook, niet geleverd, wordt er naar andere oplossingen gezocht.

In de zoektocht naar onderdak wordt er contact gelegd met Het Leger des Heils<sup>12</sup>. Mandy kan hier niet terecht omdat het Leger des Heils alleen personen tot zes maanden zwangerschap zou opvangen en Mandy op dat moment acht maanden zwanger was. Bureau Frontlijn legt ook contact met de Crisisopvang van het Centrum voor Dienstverlening (CVD)<sup>13</sup> waar Mandy tijdelijk kan verblijven en oefent ondertussen druk uit op het Jongerenloket<sup>14</sup> om een traject begeleid wonen op te starten.

### **Warme overdracht**

Bureau Frontlijn draagt gedurende het gehele traject verantwoordelijkheid voor de cliënt en onderhoudt contact met de cliënt. Is het traject ten einde of wordt er een passerende hulpverleningsvorm ingeschakeld, sluit Bureau Frontlijn het dossier. Dit gaat via een zogenaamde 'warme overdracht'. Geen overdracht op papier alleen: *"De overdracht is geslaagd als wij niet meer nodig zijn voor de*

<sup>12</sup> Christelijke organisatie die zich bezig houdt met evangelisatie, reclassering, maatschappelijke opvang en ontwikkelingssamenwerking

<sup>13</sup> Het CVD biedt maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke opvang en bemiddelt in vrijwilligerswerk

<sup>14</sup> Gemeentelijke organisatie gericht op dakloze jongeren tot 23 jaar

*basis en/of als een andere hulpverlener de connectie heeft*". Het contact tussen de cliënt en Bureau Frontlijn wordt langzaam afgebouwd. De behoefte van de cliënt is hierin leidend. Zolang er behoefte vanuit de cliënt is om contact met Bureau Frontlijn te hebben, gebeurt dat in principe. Ook zorgt Bureau Frontlijn bij een eventuele overdracht naar een andere organisatie, ervoor dat de overdracht goed verloopt en alle organisaties al met elkaar in contact zijn gekomen en weten wat de rollen van elkaar zijn.

Cliënten kunnen als hun begeleiding er vanuit Bureau Frontlijn op zit altijd nog contact met Bureau Frontlijn opnemen. Wat ook regelmatig gebeurt: *"een vrouw was al drie jaar klaar met de begeleiding, drie jaar later heeft ze weer contact opgenomen. Dan kun je ze met relatief weinig moeite weer op de rit krijgen. Bij de reguliere hulpverlener begint dan de cyclus vaak weer helemaal opnieuw"*. Ook wordt er altijd een intake gehouden waar de communicatie tussen de nieuwe hulpverlener en cliënt wordt afgestemd.

### **Ogen en oren in de buurt**

In het programma Maatschappelijk herstel wordt gebruik gemaakt van "buurtvrouwen". Een project waarbij het mes aan twee kanten snijdt, deze buurtvrouwen worden voorbereid op een terugkeer op de arbeidsmarkt en zij ondersteunen cliënten na hun traject binnen het Programma Maatschappelijk herstel (gericht op verslaafden). Deze buurtvrouwen houden een vinger aan de pols en gaan op bezoek bij cliënten nadat Bureau Frontlijn het traject afgesloten heeft. Zo kan een eventuele terugval eerder gesignaleerd worden. Deze buurtmoeders hebben geen specifieke opleiding, slechts een korte cursus vanuit Bouman GGZ over signaalherkenning en gesprekstechnieken.

### **6.6. Conclusie**

Binnen de follow-up van Bureau Frontlijn staat dus het ontwikkelen van eigen vermogen centraal. Bureau Frontlijn richt zich niet alleen op personen met een complexe, gestapelde hulpvraag. Een groot deel van de hulp die Bureau Frontlijn verleent heeft meer een preventief karakter. De burger wordt in eerste instantie wegwijs gemaakt binnen de samenleving en zijn/haar zelfredzaamheid wordt vergroot. Bureau Frontlijn leert de burger welke voorzieningen er bestaan en hoe de burger deze reeds aanwezige voorzieningen kan bereiken. De reeds aanwezige structuren zijn in dit geval afdoende, maar de burger moet deze zien te bereiken. Bij die personen waar dit niet voldoende is worden extra organisaties ingeschakeld en wordt vanaf de burger in samenwerking met de burger de hulp-

en dienstverlening opgebouwd. Bureau Frontlijn heeft dan een coördinerende rol in handen: er worden contacten gelegd met organisaties, hulpverlening wordt ingeschakeld en er wordt op toegezien dat er een juiste hulpverlening geleverd wordt. Kenmerkend voor Bureau Frontlijn is dat een groot deel van de werkzaamheden binnen Bureau Frontlijn ter hand genomen wordt door stagiaires.

Bureau Frontlijn is in grote mate afhankelijk van andere organisaties bij de vormgeving van de follow-up. Dit brengt spanningen met zich mee die in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

## **7. De spanningen de samenhangen met de follow-up**

In dit hoofdstuk zullen systematisch de in het theoretisch kader beschreven spanningen worden nagelopen en wordt er gekeken in hoeverre deze spanningen optreden tijdens de follow-up van Bureau Frontlijn. Dit wordt gedaan met behulp van de informatie verkregen door de afgenomen interviews (binnen Bureau Frontlijn en de andere actoren in het veld) en het collectief functioneringsgesprek naar aanleiding van de casus Mandy. Er wordt gebruik gemaakt van de interviews met andere actoren in het veld en het functioneringsgesprek naar aanleiding van de casus Mandy om op deze manier ook de visie van andere actoren in het veld op de follow-up van Bureau Frontlijn in het vizier te krijgen. Wederom zullen uit de casus Mandy illustrerende voorbeelden gegeven worden.

### **7.1. Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk**

#### **1. Afhankelijk van de welwillendheid van de cliënt**

In de periode januari- maart 2011 is Mandy een tijd onbereikbaar geweest voor Bureau Frontlijn. Mandy bevalt van haar vierde kind en haar kind wordt meteen door Jeugdzorg uit huis geplaatst. Mandy neemt na de bevalling na een gesprek met haar gezinsvoogd weer contact op met Bureau Frontlijn.

Mandy is nog nooit betrouwbaar geweest in afspraken. Zij is daar wel extreem in. Uit de interviews kwam naar voren dat in de meeste gevallen personen open staan voor de hulp- en dienstverlening vanuit Bureau Frontlijn. *"Wij kunnen de zogenaamde 'zorgmijdende zorgmijder' wel verder helpen, gewoon omdat wij mensen anders bejegenen'.* Juist de laagdrempeligheid en open werkwijze worden als prettig ervaren. Daarnaast geeft een van de geïnterviewden aan, dat het integrale aspect hier ook een rol in speelt: *"Wanneer problemen in hun context benaderd worden, zien cliënten ook de relaties tussen problemen en worden dingen die op het eerste zicht niet logisch en zinvol leken toch zinvol en wordt de medewerking vergroot".* Het Jeugd Interventie Team geeft aan, dat slechts twee op de driehonderd personen geweigerd zouden hebben. Bureau Frontlijn treedt zelfs in sommige gevallen op als intermediair wanneer een persoon niet wil meewerken met andere organisaties zoals Jeugdzorg: *"Dan zijn wij intermediair en overtuigen we de persoon waarom medewerking belangrijk is voor haar en haar kind. Wij hebben geen enkel probleem met het binnenkomen bij*

*huisbezoeken.*" Een geïnterviewde geeft wel aan, dat het een persoonlijke kwestie blijft of een persoon een klik met je heeft of niet.

## **2. Opbouwen vertrouwensband kost tijd - actiegerichtheid**

Mandy heeft een groot wantrouwen richting hulpverlening in het algemeen, waardoor ze zich steeds meer afsluit.

Uit de interviews komt naar voren, dat het tijd kost om een goed inzicht in de spelende problemen te krijgen: *"Tijdens intake wordt naar problemen gevraagd, maar na drie huisbezoeken of zo is er een grotere vertrouwensband en komen dingen nog naar voren"*. Door middel van huisbezoeken kan een completer en ander beeld verkregen worden, dan tijdens een consult op een andere locatie. Een medewerkster zegt hier echter over: *"Thuis is het anders dan als je ergens naartoe gaat. Veel mensen willen niet naar de tandarts, omdat je dan hoort dat er iets fout is met je. Bij mensen thuis vindt de cliënt zich op veilig terrein en bepaalt hij/zij zelf tot hoever hij kwijt wil. Hoe meer vertrouwen hoe meer je krijgt te weten"*. Het duurt vaak lang voordat er een goed beeld van de problematiek ontstaat. In sommige gevallen blijft het ook nog gissen naar de problemen. Dit bemoeilijkt het snel en adequaat actie ondernemen. Ook worden hierdoor soms taken ter hand genomen die al door andere organisaties ter hand genomen worden of kunnen worden genomen. Aan de andere kant bevordert de actiegerichtheid ook de opbouw van een vertrouwensband. De medewerkers van Bureau Frontlijn gaan meteen aan de slag met de problemen die zij aanpakken. Zien zij dat de administratie niet op orde is, ordenen ze deze. Het behaalde resultaat vergroot het vertrouwen van de cliënt in de hulpverleners.

## **3. Aanspraak maken op sociaal netwerk cliënt - zwak sociaal netwerk**

Haar vader heeft ze nooit gekend. In Nederland blijkt al snel dat haar opa bijna nooit thuis is. Ze heeft het gevoel dat zij en haar broertje niet goed worden opgevoed door hun moeder. Op haar dertiende loopt het mis met haar moeder en loopt ze weg van huis.

Het netwerk van cliënten is zoals gezegd erg belangrijk om personen verder te helpen. Veel van de cliënten waar Bureau Frontlijn mee in aanraking komt, hebben echter een zwak sociaal netwerk wat in sommige gevallen mede debet geweest zijn aan de ontstane problematiek of hebben in de loop van de jaren het contact met hun naasten verloren (komt vaak voor bij het programma

Maatschappelijk herstel). De hulpverlening vanuit Bureau Frontlijn richt zich om het netwerk te sterken op het gehele gezin in plaats van alleen op de cliënt zelf.

## **7.2. Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen**

### **4. Laagdrempeligheid – alleen hulp leveren complexe, gelaagde problemen**

Door de laagdrempeligheid komt het voor dat cliënten met problemen bij Bureau Frontlijn aankloppen. Ook met problemen die eigenlijk al door andere partijen ter hand genomen worden of door andere partijen ter hand genomen kunnen worden. Cliënten zien niet altijd dat andere organisaties taken ter hand nemen en/of willen versnelling in de situatie verkrijgen. Neemt Bureau Frontlijn deze taken op zich, komt zij in het 'vaarwater' van andere partijen. Wat in sommige gevallen tot fricties leidt zie ter illustratie volgende citaten: "*Als je je ermee gaat bemoeien is het net alsof je het werk van personen aan het bevragen bent. Ik ben bezig met financiën, jij ziet het niet dus ik heb niks gedaan?*" "*Het is niet de bedoeling dat wij hun taken nemen, maar het is niet duidelijk wie wat doet. Jij ziet dat de persoon vragen en moeilijkheden heeft en wat doe je dan, je gaat die persoon helpen. Anderen zijn dan beledigd dat ik het doe*".

Zoals al aan de orde is gekomen richt Bureau Frontlijn zich niet alleen op mensen met een complexe, gestapelde hulpvraag. Ook personen met lichtere problemen worden door Bureau Frontlijn geholpen. Bureau Frontlijn richt zich ook op die groep personen die aan het 'afzakken' zijn, maar met steun hun leven weer op de rails kunnen krijgen. De hulpverlening heeft dan een laagdrempelig en preventief karakter. Complexe casus kosten erg veel tijd. Bureau Frontlijn kan dus minder complexe, gestapelde problemen ter hand nemen, doordat zij zich ook op het preventieve gedeelte richt. Het is hierbij van belang om op te merken, dat hierdoor het aantal personen dat te kampen krijgt met complexe, gestapelde problematiek verkleind wordt. Het doel wordt dus niet voorbijgeschoten zoals gesteld<sup>15</sup>.

Ook is het traject dat de personen met minder complexe problemen doorlopen anders vormgegeven. Bureau Frontlijn is dan meer een organisatie die coacht en mensen zelfredzaam maakt binnen de huidige structuren, dan een

---

<sup>15</sup> "*Het ter hand nemen van getemde problemen gaat ten koste van ongetemde problemen en zo wordt het uiteindelijke doel voorbijgeschoten.*" Zie pagina 39

frontlijnorganisatie in de zin van het woord dat deze een hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt teweeg tracht te brengen binnen de huidige structuur en hulp- en dienstverlening inschakelt, coördineert en afstemt. In principe wordt dan ook 'slechts' de reguliere weg bewandeld zoals aangegeven. Het is hierbij wel mogelijk dat Bureau Frontlijn in het 'vaarwater' van andere partijen komt, doordat Bureau Frontlijn zoals aangegeven de 'gaten' van andere partijen vult. Dus als andere organisaties op dat moment geen hulp kunnen leveren door bijvoorbeeld wachtlijsten, doet Bureau Frontlijn dit. Zo komt het voor dat cliënten die eigenlijk via reguliere organisaties geholpen hadden kunnen worden toch in handen van Bureau Frontlijn komen. Wat zoals gesteld tot fricties leidt in sommige gevallen. Daarnaast is het voor andere partijen lastig om zicht op de rol van Bureau Frontlijn te verkrijgen, omdat deze zich dan met taken bezighoudt die eigenlijk niet tot het eigen takenpakket horen. Een geïnterviewde geeft aan dat het in het 'vaarwater' komen niet alleen als negatief bestempeld wordt door andere partijen. Andere partijen kunnen daar ook juist gebruik van maken. "Zo van Bureau Frontlijn vult onze gaten wel".

### **5. Integraal zorgaanbod– uitsplitsing van taken**

In totaal hebben zich tijdens het hulpverleningstraject vanuit Bureau Frontlijn meer dan dertien<sup>16</sup> verschillende actoren beziggehouden met de casus Mandy en er zijn nog contacten met meer organisaties gepoogd te leggen die op niks zijn uitgelopen.

Een medewerker van Bureau Frontlijn probeert DOSA en het Lokaal Zorgnetwerk in te schakelen voor hulp. Aangezien Mandy geen vast woonadres heeft kan zij niet geholpen worden door deze instellingen die zich op wijkniveau georganiseerd hebben. De medewerker geeft aan: "Er zal ongetwijfeld ergens een hoekje, een gaatje zijn waar mensen zich met deze groep mensen (mensen zonder woonadres) bezighouden. Maar ik ben gaan zoeken en heb niks gevonden. Dan houdt het voor dat moment op."

De medewerkers van Bureau Frontlijn weten in enkele gevallen niet waar ze de benodigde hulp kunnen vinden. Een van de reacties: "Ik kan ook niet alles en wil niet alles, andere kunnen het beter, maar dan moet ik die andere wel kunnen vinden". De stagiaires binnen LOTS geven aan: "De organisaties binnen ons eigen straatje kennen we wel, de pedagogische instellingen, de maatschappelijke instellingen kennen we niet". Daarnaast hebben de medewerkers niet altijd een

<sup>16</sup> Bureau Frontlijn, Jeugdbescherming, CVD, Arosa, Woonhotel, Jongerenloket, MEE, Pameijer, Centraal Onthaal Jongeren, GGD, Homerun, I-psy, huisarts

goed zicht op de werkzaamheden van de hulp- en dienstverlenende instanties in het veld. Een van de geïnterviewden geeft aan: *"ik moet bijvoorbeeld een contactmanager bellen, wat is een contactmanager? Ik weet niet wat zo een persoon doet en moet er langzaam achter komen wat organisaties voor mij kunnen betekenen"*. Ook wordt het als lastig ervaren inzicht in de regels en procedures van de organisaties te verkrijgen: *"We weten niet van alle instanties wat de regels zijn en kunnen het ook nergens vinden. Organisaties staan er ook niet voor open om met jou in gesprek te gaan. Ze vinden dat je er niks mee te maken hebt"*.

Naast het 'versnipperde veld' wordt dit ook veroorzaakt door de interne organisatie van Bureau Frontlijn. Bureau Frontlijn werkt met veel stagiaires, deze stagiaires zijn voor een bepaalde tijd werkzaam binnen Bureau Frontlijn en zij moeten in het begin zicht op het werkveld krijgen. Een van de stagiaires geeft aan: *"Een gezin dat ik nu (aan het einde van haar stage) begeleid, profiteert meer van mij dan een gezin dat ik in september begeleid heb"*. Daar komt bij dat binnen de teams gewerkt wordt met studenten met dezelfde achtergrond, waardoor het blikveld van deze teams minder breed is.

Het kost tijd om organisaties te benaderen. Doordat de medewerkers van Bureau Frontlijn niet altijd een goed beeld van de regels en procedures binnen de organisaties hebben, komt het ook vaker voor dat het blijkt dat een organisatie toch niet passend is en dat er weer een andere organisatie moet worden ingeschakeld. Dit kan een tijdrovend proces zijn. Ook zouden niet alle organisaties gemakkelijk te bereiken zijn en moeten er (wanneer er veel problemen spelen) veel organisaties worden ingeschakeld.

## **6. Opbouw netwerken- botsende en uiteenlopende belangen**

Uit de interviews komt naar voren dat het aan de belangen ligt die organisaties hebben of organisaties meewerken. Het enthousiasme verschilt per organisatie, niet iedereen heeft hetzelfde doel voor ogen. Het duurt erg lang voor netwerken opgebouwd zijn en het is ook heel persoonsafhankelijk of partijen mee willen werken. Hangt een persoon binnen de organisatie de frontlijngedachte aan, is het gemakkelijker om contacten aan te knopen. Veel personen willen 'eerst zien en dan geloven'. Deze instelling zorgt ervoor dat het langer duurt om samenwerkingsverbanden op te bouwen.



Bouman GGZ (samenwerkingspartner van het programma Maatschappelijk herstel) heeft zich aan het manifest van Maastricht<sup>17</sup> gecommitteerd, waardoor zij deze extra hulp moeten verlenen. Daarnaast plukt deze organisatie de vruchten van deze samenwerking, doordat Bureau Frontlijn een deel van hun taken (zelfredzaam maken cliënten om weer deel te kunnen nemen aan dagelijks leven) overneemt.

Het blijkt dat veel partijen resultaat moeten zien dat van invloed is op het functioneren van hun organisatie zoals geldbesparing. Slechts enkele partijen waaronder Pameijer werken mee vanuit het principe dat de cliënten er wel bij moeten varen.

Het besef van elkaar afhankelijk te zijn is lastig te verkrijgen, omdat organisaties in hun functioneren en het behalen van resultaten die van belang zijn voor hun organisatie veelal niet afhankelijk zijn van andere partijen. De verkokerde organisatiestructuur en geldstroom zorgen ervoor dat organisaties slechts 'afgerekend' worden en beloond worden voor hun 'deel'. Samenwerking is veelal juist belastend in plaats van dat het voor de organisatie iets extra's oplevert. Zo kost het bijvoorbeeld tijd om aan te schuiven bij samenwerkingsverbanden, tijd die een medewerker binnen de bestaande taken moet vrij maken, terwijl de medewerker afgerekend wordt op de interne taken.

Uit het functioneringsgesprek rond de casus Mandy kwam naar voren dat het hulp- en dienstverlenende veld verdeeld is en spanningen in zich herbergt. Organisaties zijn er voornamelijk op gericht hun eigen belangen te verdedigen en samenwerkingsverbanden komen moeizaam van de grond. De positie van Bureau Frontlijn binnen het veld van hulp- en dienstverlenende organisaties is wankel wat het bemoeilijkt om netwerken op te bouwen. Bureau Frontlijn wordt door enkelen als bedreigend gezien, omdat deze organisatie in het 'vaarwater' van deze organisaties komt. Daarnaast voelen sommige partijen zich in het nauw gedreven door de in hun ogen confronterende werkwijze van Bureau Frontlijn. Worden er zaken gesignaleerd die in de ogen van Bureau Frontlijn anders en beter kunnen worden georganiseerd, wordt dat ook gezegd. Een van de medewerkers zegt hierover: *"In het begin hebben we Barend misbruikt om herrie te schoppen. Dan spraken we de wethouder aan met de woorden: dit is asociaal wat jouw mensen doen"*. Dit roept in sommige gevallen het gevoel bij organisaties op in het 'beklaagdenbankje' gezet te worden. Waardoor organisaties in de verdediging schieten en samenwerking belemmerd wordt.

---

<sup>17</sup> Gericht op het stimuleren van empowerment

Daarnaast zijn niet alle organisaties overtuigd van het nut van Bureau Frontlijn. Bureau Frontlijn wordt als overbodig gezien, omdat er binnen de gemeente Rotterdam al organisaties in het leven geroepen zijn om de hulp- en dienstverlening bij probleemgevallen te bespoedigen zoals de Jeugdconsul<sup>18</sup> en veel organisaties zelf al initiatieven ontplooiën om een integrale probleemoplossing onderdeel van hun functioneren te laten zijn. De lijst met initiatieven om integraal te werken is lang, maar het is interessant hierbij aan te merken dat deze initiatieven veelal ook werken via organisatorische categorisering en dus leiden tot verkokering. Denk aan Dosa dat zich wijkgericht georganiseerd heeft; Het Justitioneel Casusoverleg dat zich organiseert rond het gedwongen kader (Raad van de Kinderbescherming, de politie en het Openbaar Ministerie) en het School Maatschappelijk Overleg waarin leerlingen centraal staan. Roah, Korthals, Wijland & Weth (2011: 5) spreken van 'integraal willen we allemaal' waaronder zij verstaan: "*elke koker heeft het integrale brede kijken geannexeerd en instellingen proberen binnen de koker integraal werken te ontwikkelen*". Organisaties blijven dus veelal in hun koker hangen en trachten daarbinnen een integrale hulp- en probleemoplossing teweeg te brengen, organisaties denken het allemaal zelf te kunnen en het besef echt afhankelijk te zijn van andere partijen komt moeilijk van de grond.

### **7.3. Het inschakelen van actoren**

#### **7. Niet deskundigheid centraal maar operationele resultaten - positiebekleding op grond van deskundigheid**

Bureau Frontlijn dacht dat psychologische behandeling van belang was. De doorverwijzing vindt via de huisarts plaats. I-psy kan alleen onderzoeken of Mandy in behandeling wil/moet. Tijdens een gesprek met de psycholoog van deze organisatie is de conclusie getrokken, dat psychiatrische behandeling niet noodzakelijk is.

Het is geen vanzelfsprekendheid dat een probleemoplossing die Bureau Frontlijn voor ogen heeft ook daadwerkelijk ten uitvoering wordt gebracht. Bureau Frontlijn is bij de opbouw van de hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt afhankelijk van de procedures en besluitvorming van hulp- en dienstverlenende organisaties of en hoe een cliënt hulp geboden wordt. Het blijkt dat het lastig is voor Bureau Frontlijn om hier veranderingen in aan te brengen. Bureau Frontlijn stelt dus een diagnose (bijvoorbeeld schuldhulpverlening, begeleid wonen en

<sup>18</sup> "De jeugdconsul is er om de diverse betrokken instellingen met elkaar te verbinden

dergelijke is nodig) en gaat op zoek naar hulp- en dienstverlenende organisaties die oplossingen voor deze diagnose ter hand kunnen nemen. Delen de organisaties de diagnose niet of kan de cliënt geen aanspraak maken op de hulp- en dienstverlening door bijvoorbeeld interne procedures zoals toelatingsprocedures, dan loopt het hulpverleningstraject vast en moet Bureau Frontlijn de diagnose aanpassen. Zo probeert een medewerker van Bureau Frontlijn al maanden een persoon in een woon- en leertraject onder te brengen, maar er is voor deze persoon geen passend traject voorhanden waar hij aanspraak op kan maken.

Het is geen vanzelfsprekendheid dat Bureau Frontlijn gehoord wordt binnen de bureaucratische overheidsorganisatie. Een van de geïnterviewden spreekt van een continu gevecht: *"Vechten is gewoon geworden, je ziet het niet meer als vechten"*.

In het veld heerst onduidelijkheid over de rol van Bureau Frontlijn. Organisaties hebben een vertekend beeld van Bureau Frontlijn of missen een beeld over Bureau Frontlijn. Dit maakt de samenwerking met andere organisaties lastig. Organisaties voelen zich soms op hun tenen getrapt: *"Zo van ik zit al in dit gezin, wat kom jij doen? Terwijl wij zelfs niet in staat zijn om specifieke taken zoals financiën ter hand te nemen"*. Zoals reeds aangegeven brengt het spanningen tussen organisaties met zich mee als organisaties in elkaars 'vaarwater' komen. Er heerst rivaliteit tussen professionals. Een geïnterviewde verwoordt het als volgt: *"Je wordt soms als bedreiging gezien door andere organisaties als je dezelfde soort hulp verleent, omdat ze geen goed beeld van onze organisatie hebben"*. Een ander komt met een concreet voorbeeld: *"Het Leger des Heils wilde ons er niet bij hebben, zij vonden dat zij het allemaal konden regelen, ook de opvoeding. Ze zagen ons als een bedreiging. Wij moesten ons terugtrekken, omdat het leger des Heils niet wilde meewerken"*.

### **8. Onder hiërarchische structuur geplaatst - positie in hiërarchie bepaalt macht**

Bureau Frontlijn heeft geen formele macht in handen en is afhankelijk van ruggensteun vanuit de gemeente. Bureau Frontlijn is continue bezig de toekomst zeker te stellen: *"Frontlijn en bestaansrecht is een drama"*. Barend Rombout zegt hierover: *"Binnen het systeem Rotterdam vinden ze me niet leuk, moet voortdurend achterom kijken, krijg niet de ruimte, neem de ruimte en middelen. Krijgen doen we niks"*. Er gaat veel tijd en energie in bestuurlijk overleg te zitten. Uit de interviews komt naar voren dat dit ook vaak meer in het 'persoonlijke' zit

dan in het soort werk dat Bureau Frontlijn levert. *"Het zijn de persoonlijke relaties die botsen"*. Ook wordt er aangegeven dat de beschikbare middelen niet altijd voldoende zijn om iedereen hulp te bieden. LOTS richt zich bijvoorbeeld op een select groepje scholen, puur om financiële redenen, er zijn meer scholen die het willen maar daar is geen ruimte voor. Dit betekent echter niet dat mensen van andere scholen totaal geen hulp geboden worden: *"We krijgen ook soms via via aanmeldingen die we dan toch maar ter hand nemen"*. Ook in het opbouwen van horizontale relaties neemt Bureau Frontlijn de ruimte. De medewerkers binnen Bureau Frontlijn bezitten een grote mate van vrijheid. *"wij hoeven nooit nee te zeggen van de baas, mogen alles doen, hebben heel veel ruimte"*.

### **9. Afweging per situatie - algemene regels en procedures zijn leidend**

Mandy kan niet terecht bij het Leger des Heils, omdat deze organisatie alleen personen tot zes maanden zwanger zou opvangen en Mandy op dat moment acht maanden zwanger was.

Mandy heeft snel geld nodig. Bureau Frontlijn vraagt een broodnoodprocedure<sup>19</sup> aan. De aanvraag wordt afgekeurd, omdat haar vriend een UWV uitkering had. Dit geld was wegens schulden echter niet beschikbaar.

Aangezien Mandy geen vast woonadres heeft kan zij niet geholpen worden door DOSA en het Lokaal Zorgnetwerk.

Mandy heeft nu dan wel onderdak bij haar vriend, maar er staan geen meubels in het huis. Ze heeft helemaal niks. Bureau Frontlijn helpt haar een voorschot aan te vragen (waarmee meubelen gekocht kunnen worden) bij het Jongeren loket. Het voorschot wordt afgewezen, omdat Mandy illegaal wonend is.

Algemene regels en procedures maken het lastig om de juiste hulp voor specifieke personen te verkrijgen: *"Je wilt wat bereiken, maar je hebt regel- en wetgeving waar je niet omheen kunt en waardoor bepaalde deuren dicht blijven"* (..) *"We hadden een Spaans gezin. Het gezin had alleen een werkvergunning en daardoor kon niemand hun helpen. Ze mochten zelfs geen voedsel van de voedselbank, ze moesten terug naar hun eigen land. We hebben onze eigen kerstpakketten langs gebracht, zodat ze nog iets te eten hadden"*. Een andere

---

<sup>19</sup> Dit is een voorschot vanuit de gemeente voor levensonderhoud voor personen die nog geen uitkering (kunnen) ontvangen (bijvoorbeeld door het ontbreken bankrekening).

geïnterviewde zegt hierover: *"Dan moet ik de ouders teleurstellen door regels van buitenaf"*.

Het inschakelen van andere hulp- en dienstverlenende organisaties wordt bemoeilijkt door de toelatingsprocedures van organisaties, waardoor de cliënt niet in aanmerking komt voor de door Bureau Frontlijn in te willen zetten hulp- en dienstverlening. Een geïnterviewde zegt hierover: *"als je dingen probeert in te schakelen en mensen vallen buiten de regels is dit gewoon heel lastig"*. In sommige gevallen kan er sprake zijn van "Creaming", het zo toepassen van je toelatingsprocedures dat personen die het beste passen bij de regels en targets van je organisatie worden toegelaten en andere personen niet. Binnen organisaties wordt door de hoge caseload noodzaak tot 'afkadering' gevoeld. 'Afkadering' houdt het trekken van lijnen rondom de te verlenen hulp- en dienstverlening in. Zo geeft een werknemer van het Jongerenloket aan: *"Bij het Jongerenloket hebben ze gemiddeld een caseload van 300 á 400 klanten en wordt de noodzaak gevoeld om zoveel mogelijk taken 'af te kaderen'"*. Ook binnen Bouman GGZ werd het ter hand nemen van basale taken om de cliënt weer zelfredzaam te maken binnen de maatschappij in mindere mate uitgevoerd door een hoge werkdruk. Taken worden afgestoten om aan de caseload te kunnen voldoen. Dit is eigenlijk een vorm van 'ritualism', het versimpelen van de complexe werkelijkheid.

Het is echter wel heel persoonsafhankelijk hoe personen met regels/procedures omgaan. Er zijn personen die strikt de regels opvolgen (retreatism), maar ook personen die 'over regels heen' kunnen kijken. Alle geïnterviewden geven aan dat er ruimte rondom regels bestaat. *"Het is altijd de beslissing van een persoon en niet van een systeem. Iedere klantmanager heeft de mogelijkheid om iets anders te bedenken"*. Volgend voorbeeld laat ook meteen zien dat Bureau Frontlijn soms moet netwerken en als het ware moet 'doorduwen' om een uitvoering gericht op de cliënt te kunnen verwezenlijken. *"Een man met geestelijke problemen had boetes openstaan. Hij was bang opgepakt te worden en durfde niet meer naar huis te gaan. We hebben geprobeerd geld vrij te maken om de boetes te betalen, zodat de man niet in de gevangenis hoefde en weer naar huis kon. Dit is in eerste instantie niet gelukt. Na iets meer dan twee maanden, waarin we meerdere mensen binnen de organisatie benaderd hadden en de ernst van de situatie besproken hadden, kon dezelfde persoon opeens wel geld vrij maken. Eerst heeft hij zich achter de regels verscholen, maar na overtuigd te zijn van de noodzaak kon het opeens wel"*.

### **10. Afweging per situatie - gelijkheid/voorspelbaarheid**

Zoals reeds naar voren kwam is het veelal persoonsafhankelijk of personen verder kunnen kijken dan de regels. Het ligt dan ook aan de persoon in kwestie of dit tot fricties leidt of niet. Zoals reeds gezegd wordt in het merendeel van de gevallen door Bureau Frontlijn de 'reguliere' weg bewandeld en leidt een interventie van Bureau Frontlijn dus niet tot minder kansen voor cliënten die via de 'reguliere weg' aanspraak maken op Bureau Frontlijn. Zoals al aangegeven probeert Bureau Frontlijn in enkele gevallen buiten de reguliere paden om hulp- en dienstverlening tot stand te brengen. Dit is ook hetgeen waar Bureau Frontlijn om bekend staat in het veld en wat niet overal tot sympathie leidt. Uit de interviews blijkt dat wachtlijsten en procedures echter lastig te doorbreken zijn. Om een urgentie aan te vragen moet er aan bepaalde eisen voldaan worden, hetgeen ook voor personen die door Bureau Frontlijn worden aangedragen geldt.

### **11. Actiegerichtheid- 'taaiheid' bureaucratistische overheidsorganisatie**

Samen met Bureau Frontlijn vraag Mandy een convenantenrekening<sup>20</sup> aan. Mandy gaat eerst naar de ING en later naar de Rabobank. Bij beide banken geldt gemiddeld twee weken verwerkingstijd. Na deze twee weken krijgt ze in beide gevallen te horen dat deze banken haar niet kunnen helpen. Er is een aanvraag bij de ABN gedaan, maar dat duurt minstens twee maanden. Begin april vraagt Mandy een uitkering aan via het jongerenloket Rotterdam. In mei wordt besloten dat Mandy in aanmerking komt voor een toelage vanuit het Jongerenloket.

Wachtlijsten zijn ook een veelgehoorde belemmering bij het verlenen van hulp. *"Je komt op een lijst te staan en je denkt de hulp is er niet snel genoeg. Er is zelfs een wachtlijst bij de voedselbank".* In de tussentijd worden de problemen soms zelfs groter: *"Voor de schuldbemiddeling moet je een half jaar wachten, in de tussentijd lopen de schulden op, komen deurwaarders aan de deur en kan het zelfs zo ver komen dat de stroom wordt afgesloten en/of dat mensen op straat komen te staan, omdat de huur niet betaald kan worden. Je houdt in de tussentijd de administratie bij, meer kun je in de tussenperiode door wachtlijsten niet doen".*

Daarnaast duurt het vaak erg lang voordat (toelatings)procedures doorlopen zijn. Zo duurt het minimaal zes weken voordat je antwoord op een aanvraag voor bijzondere bijstand bij de sociale dienst krijgt. Volgend voorbeeld illustreert het in

<sup>20</sup> een rekening die mensen met schulden kunnen aanvragen

het geding komen van de actiegerichtheid door procedures: *"De eerste keer dat ik de aanvraag heb opgestuurd kreeg ik het na 8 weken terug met de mededeling: 'er staat geen handtekening onder'. Ze wachten acht weken om te vertellen dat er een handtekening ontbreekt en sturen dan een formulier toe zo van begin maar overnieuw. Ik zit nu (eind juni) nog steeds te wachten. Toen de uitslag zou komen heb ik gebeld, maar was de contactpersoon op vakantie. Ik kreeg te horen: 'wij nemen elkaars cliënten niet over, het is haar zaak en ze behandelt deze als ze terug is'. Ik heb dus eind maart de eerste aanvraag ingediend, eind april de tweede en wacht nog steeds op de uitkomst"*.

#### **7.4. Afstemmen van de hulp- en dienstverlening**

### **12. Integrale oplossingen - verkokerde logica**

Een medewerker van Bureau Frontlijn gaat met Mandy naar de gemeente om een paspoort aan te vragen. Het bleek dat Mandy nog een boete van een vermiste identiteitskaart had openstaan. Daardoor heeft zij niet genoeg geld om het paspoort aan te vragen. Ze heeft van het Jongerenloket een voorschot van zestig euro gekregen, dat blijkt nu tien euro te weinig te zijn. De medewerker van Bureau Frontlijn en Mandy doen meteen aangifte bij de politie van de vermissing van het identiteitsbewijs. Omdat Mandy nog openstaande boetes heeft, wordt ze meteen opgepakt en moet ze een dag in de cel doorbrengen.

Het werkveld waarbinnen Bureau Frontlijn opereert is verkokerd. Dit heeft tot gevolg dat regels en procedures elkaar tegenwerken en uitmonden in zogenaamde 'loops': *"Een jongen had geen huisvesting, geen uitkering en geen identiteitsbewijs. Je hebt een identiteitsbewijs nodig om huisvesting en een uitkering aan te vragen, maar een identiteitsbewijs aanvragen kost geld. Zo beland je in een vicieuze cirkel. Als je geen adres hebt kun je alleen in Den Haag je identiteitsbewijs aanvragen. Ik ben met de jongen naar Den Haag gegaan. Ik heb hem een voorschot voor zijn identiteitsbewijs gegeven en zijn treinkaartje betaald. Ik wil wel dat hij een inspanning voor dit geld gaat leveren. Hij doet nu klusjes bij een bedrijf"*. De verschillende kokers en procedures werken elkaar tegen en belemmeren een probleemoplossing. Er wordt bijvoorbeeld in het voorbeeld in de box hierboven door het aanvragen van een paspoort een begin gemaakt in de probleemoplossing (waaronder de schuldenproblematiek) van Mandy. De opsluiting belemmert de probleemoplossing, het duurt langer om een paspoort aan te vragen en het vertrouwen van Mandy in de overheid daalt. Deze spanning ontstaat doordat een probleem per domein en niet integraal wordt

belicht. De politie ziet onbetaalde boetes en sluit de persoon hiervoor op, niet verder kijkende naar dieperliggende oorzaken van deze boetes. Opsluiting wordt als antwoord op het probleem 'onbetaalde boetes' gezien, dit terwijl daar veel meer oorzaken aan ten grondslag liggen die ook aangepakt dienen te worden voor een daadwerkelijke probleemoplossing.

Informatiestromen volgen de verkokerde logica. Hierdoor is het lastig en tijdrovend om zicht te krijgen op de organisaties die betrokken zijn bij de cliënt. Cliënten geven niet altijd even duidelijk aan welke organisaties betrokken zijn. Er wordt wel aangegeven dat er via andere wegen wel achter te komen is: *"Tijdens het verwerken van de administratie wordt vaak al duidelijker welke organisaties betrokken zijn. Ook kun je het vaak wel bedenken, heeft de persoon een uitkering is SOZAWE in het spel, staan de kinderen onder toezicht Jeugdzorg enzovoort"*. Maar het kost tijd om deze organisaties te benaderen. Het kost vaak nog meer tijd om alle betrokken organisaties bij elkaar te krijgen om de casus te bespreken en onderlinge taken af te stemmen. *"Wij zijn van het aanpakken, oppakken en doen en bij veel gemeentelijke organisaties en scholen duurt het erg lang voordat partijen bij elkaar komen. Het duurt weken voordat partijen bij elkaar kunnen komen om te bespreken wat er met een casus gedaan kan worden"*. Daarnaast hebben alle organisaties eigen informatiedossiers die niet in te zien zijn door andere organisaties, waardoor het verkrijgen van een integraal beeld van de patiënt bemoeilijkt wordt.

Zoals reeds aangegeven bemoeilijken de verkokerde geldstromen een integrale werkwijze, omdat organisaties juist niet beloond krijgen voor een integrale blik.

### **13. Focus op wat cliënt nodig heeft - prestatie-indicatoren gericht op tijd/geld**

Vanuit het Jongerenloket heeft Mandy een klantmanager (verantwoordelijk voor het geld en inkomen van Mandy) en een jongerencoach (erop gericht de jongere in beweging te krijgen en uit de schulden te helpen). Bij het Jongerenloket hebben ze gemiddeld een caseload van 300 á 400 klanten en wordt de noodzaak gevoeld om zoveel mogelijk taken 'af te kaderen'.

De filosofie van Bureau Frontlijn komt niet in veel organisaties terug. Binnen veel organisaties staat de cliënt niet centraal en worden slechts delen van het probleem ter hand genomen. Zo geeft een medewerker aan: *"Het is niet lastig om andere organisaties in te schakelen, het knelpunt zit meer in de ideeën die zij*



*en wij over hulpverlening hebben en tijd die ze besteden aan de cliënt. Ze hebben bijvoorbeeld een halve dag per week om een bepaalde taak ter hand te nemen. Wij zijn niet gebonden aan de tijd die we krijgen voor een taak, bij ons staat de behoefte vanuit de cliënt centraal".* Veel personen werkzaam binnen organisaties zijn gebonden aan de tijd die ze krijgen om een taak uit te voeren: *"Zo heeft een werknemer bijvoorbeeld een uur per dag om de administratie op orde te brengen, zo blijf je achter de feiten aanlopen".* Een andere geïnterviewde komt met het volgende voorbeeld: *"in een begeleid woon traject is er voor anderhalf, twee uur begeleiding beschikbaar. Dit is te weinig. Eigenlijk houdt zo een organisatie zich alleen met toezicht en huisvesting bezig, scholing, een dagbesteding, gedrag daar is geen tijd voor".*

Zoals reeds aangegeven hanteren de meeste organisaties toelatingsprocedures en worden personen die niet binnen de toelatingseisen vallen niet verder geholpen. Deze toelatingsprocedures worden vastgesteld op basis van intern beleid, veelal gebaseerd op geldstromen en beschikbare tijd.

#### **7.5. Het bewaken van de continuïteit**

#### **14. Dragen van verantwoordelijkheid – loslaten**

<p>"Wij helpen Mandy niet als wij altijd de gaten blijven vullen, dan komt ze niet verder. Gebruik gedrag, niet bewust misbruik maar ze gebruikt ons wel".</p>
--

Bureau Frontlijn laat de cliënt pas los als de cliënt zelf aangeeft hier aan toe te zijn, dit herbergt het gevaar in zich dat Bureau Frontlijn een 'eeuwige hulpverlener' wordt. Doordat Bureau Frontlijn juist inzet op het vergroten van de zelfredzaamheid en een integrale probleemoplossing nastreeft, zal de cliënt eerder in staat zijn om weer op eigen benen te staan dan binnen het reguliere traject. Binnen dit traject vindt er immers geen integrale probleemoplossing plaats, waardoor de cliënt afhankelijk blijft van hulpverlening. Er zijn cliënten zoals Mandy die afhankelijk blijven van hulp. Deze cliënten zullen na de eerste hulpverlening vanuit Bureau Frontlijn doorgeschakeld worden naar specialistische hulpverlening zoals Homerun in het geval van Mandy. Langzaam wordt dan de hulpverlening vanuit Bureau Frontlijn afgebouwd.

In het geval van Maatschappelijk herstel wordt na het traject vanuit Bureau Frontlijn een deel van de verantwoordelijkheid overgedragen aan de 'Buurtvrouwen'. Personen in de wijk die een vinger aan de pols houden.

## 15. Cliëntgericht werken – hoge werkdruk

Mandy heeft een erg zwak sociaal netwerk, waardoor ze weinig steun en hulp vanuit haar omgeving krijgt en Bureau Frontlijn in enkele gevallen deze steun en hulp op zich neemt (24 uur bereikbaar bij ziek kind). Dit brengt een grote last voor Bureau Frontlijn met zich mee.

Uit de interviews komt naar voren dat de werkdruk binnen Bureau Frontlijn hoog ligt. Het laagdrempelige karakter van Frontlijnsturing zorgt ervoor dat je open moet staan voor de cliënt en tijd voor de cliënt moet hebben: *“Frontlijnsturing is goed. Je bent laagdrempelig met de burger bezig, maar dan moet je ook open staan en tijd voor de cliënt hebben. (..) Ik heb geen tijd om alles te doen en verder te kijken. Ik heb vijf gezinnen, moet elk huisbezoek voorbereiden, administratie bijhouden en extra taken binnen de gezinnen ter hand nemen. Het is te veel, alles valt uit je handen”*. De medewerker staat naast de cliënt. Dit maakt het soms lastig om een balans te vinden tussen het dichtbij de cliënt staan en afstand nemen als hulpverlener. Een van de geïnterviewden geeft aan: *“Wij zijn contactpersoon, wij kunnen er niet omheen. Elke dag worden we door de cliënt gebeld of er al iets gebeurd is? Wij zijn meer een telefoonsel geworden en gaan mee stressen met de cliënten. Ik ben heel de tijd achter instanties aan het aanlopen”*. Enkele geïnterviewden geven aan een grote persoonlijke betrokkenheid bij de cliënt te hebben, waardoor de werkdruk vaak hoog wordt en het lastig is je werk thuis los te laten. Daarnaast zou het door tijdsgebrek moeilijk zijn om alle organisaties bij de cliënt te betrekken.

Wanneer cliënten geen/ een zwak sociaal netwerk hebben, komen veel taken die door dit netwerk opgepakt kunnen worden in handen van Bureau Frontlijn. Een van de geïnterviewden zegt hierover: *“Eigenlijk zouden deze taken niet in een organisatie moeten komen te liggen, dit brengt een enorme druk voor de werknemers met zich mee en een afhankelijkheid vanuit de cliënt naar de hulpverleners”*.

### 7.6. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de spanningen, waar tijdens de follow-up van Bureau Frontlijn tegenaan gelopen wordt, blootgelegd. Het blijkt dat de werkzaamheden van Bureau Frontlijn niet altijd even makkelijk in de praktijk te brengen zijn en spanningen met zich meebrengen. Hieronder zullen nog eens kort de spanningen per onderdeel van de follow-up weergegeven worden.

### **Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk**

Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk wordt bemoeilijkt doordat Bureau Frontlijn afhankelijk is van de welwillendheid van de cliënt. Wél blijkt dat Bureau Frontlijn door de open, laagdrempelige werkwijze in de meeste gevallen in staat is de welwillendheid van de cliënt te winnen. Het duurt lang om een vertrouwensband op te bouwen, wat er toe leidt dat Bureau Frontlijn niet in alle gevallen zicht heeft op alle voor de hulp- en dienstverlening benodigde informatie. Het sociale netwerk van de cliënt is in veel gevallen zwak. Het is dus lastig om hier aanspraak op te maken. Bureau Frontlijn tracht dit te veranderen door de hulp- en dienstverlening te richten op alle in een gezin aanwezige personen.

### **Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen**

Het onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen wordt bemoeilijkt doordat cliënten niet altijd aangeven welke actoren reeds betrokken zijn. De laagdrempeligheid van Bureau Frontlijn leidt er in sommige gevallen toe dat cliënten alle problemen 'op het bordje van Bureau Frontlijn schuiven'. Wat tot gevolg heeft dat Bureau Frontlijn soms in het 'vaarwater' van andere partijen komt, wat tot fricties leidt. Ook het opvullen van 'gaten' door Bureau Frontlijn kan tot fricties tussen Bureau Frontlijn en andere organisaties leiden. Daarnaast blijkt het dat de medewerkers van Bureau Frontlijn niet altijd een goed zicht op alle hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld hebben. De opbouw van netwerken wordt als belangrijk gezien om de juiste hulp- en dienstverlenende instanties adequaat te kunnen bereiken. Dit wordt echter bemoeilijkt door de uiteenlopende belangen. Het besef van elkaar afhankelijk te zijn is door de huidige organisatiestructuur en – financiering erg zwak. Daarnaast is de positie van Bureau Frontlijn in het veld niet sterk. Bureau Frontlijn wordt als bedreigend gezien, door de confronterende werkwijze en het in het 'vaarwater' zitten van andere partijen. Ook wordt het nut van Bureau Frontlijn niet door alle partijen ingezien.

### **Het inschakelen van actoren**

Het inschakelen van actoren wordt bemoeilijkt, doordat Bureau Frontlijn afhankelijk is van de procedures en besluitvorming van andere hulp- en dienstverlenende organisaties. De diagnose die Bureau Frontlijn heeft gemaakt wordt niet in alle gevallen ter harte genomen en eigen procedures binnen de

organisaties zijn leidend. Het is verre van vanzelfsprekend dat Bureau Frontlijn gehoord wordt binnen de bureaucratische overheidsorganisatie. Organisaties hebben vaak geen goed beeld van de rol van Bureau Frontlijn, wat de samenwerking belemmert en tot rivaliteit leidt. Bureau Frontlijn heeft geen formele macht in handen en het organiseren van ruggensteun vanuit de gemeente is een onzekere, tijdrovende klus. Algemene regels en procedures belemmeren een adequate inzet van hulp- en dienstverlenende organisaties. Wachlijsten en lange doorlooptijden van procedures zetten de actiegerichtheid van Bureau Frontlijn onder druk. Het is echter persoonsgebonden hoe personen met de regels en procedures omgaan en of er wel of geen ruimte gezien wordt om er vanaf te wijken.

### **Afstemmen van de hulp- en dienstverlening**

Het afstemmen van de hulp- en dienstverlening wordt bemoeilijkt doordat de Frontlijnmedewerkers door de verkokerde logica lastig een overzicht kunnen verkrijgen van de organisaties die betrokken zijn bij de cliënt en het tijdrovend is alle organisaties te benaderen. Daarnaast is het door de verschillende informatiedossiers lastig een integraal beeld van de cliënt te verkrijgen. In enkele gevallen wordt de hulp- en dienstverlening belemmerd door elkaar tegenwerkende regels- en procedures. De huidige verkokerde organisatie- en financieringsstructuur zorgt ervoor dat binnen organisaties vaak geld en tijd centraal staat en niet de cliënt. Dit belemmert een integrale werkwijze.

### **Het bewaken van de continuïteit**

Het bewaken van de continuïteit brengt door het cliëntgericht werken een hoge werkdruk met zich mee, die op zijn beurt het cliëntgericht werken onder druk zet. Wanneer een sociaal netwerk mist, komen veel taken die door dit sociale netwerk opgepakt zouden kunnen worden in handen van Bureau Frontlijn. Het zorgdragen voor de cliënt totdat deze zelf aangeeft weer op eigen benen te kunnen staan brengt het gevaar een eeuwig hulpverlener te worden met zich mee. Dit wordt echter juist voorkomen doordat de cliënt in zijn eigen kracht wordt gezet.

## **8. Hoe om te gaan met de spanningen?**

Bureau Frontlijn krijgt dus tijdens het vormgeven van de hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt te maken met spanningen. Hoe kan er met deze spanningen worden omgegaan? In dit hoofdstuk wordt per onderdeel van de follow-up ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen.

### **8.1. *Het stellen van een diagnose in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk***

Het blijkt lastig om zicht te krijgen op de voor de hulp- en dienstverlening benodigde informatie. Een integraal informatiesysteem waartoe alle hulp- en dienstverlenende organisaties toegang hebben zou een uitkomst kunnen bieden. Hiermee heeft de hulpverlener meteen zicht op de in het gezin aanwezige hulp- en dienstverlenende organisaties en kan met deze organisaties contact opgenomen worden.

### **8.2. *Onderzoeken welke actoren welke handelingen ter hand kunnen nemen***

Het is moeilijk om zicht op de bij het gezin betrokken actoren te krijgen. Hierdoor komt Bureau Frontlijn al snel in het 'vaarwater' van andere actoren. Een integraal informatiesysteem, zie vorige paragraaf, kan hierin een helpende hand bieden.

Er moet op worden toegezien dat Bureau Frontlijn zich, bij het vormgeven van de hulpverlening via frontlijnsturing, beperkt tot ongetemde casus. Het is niet wenselijk dat casus die door de bestaande structuren ter hand genomen kunnen worden via frontlijnsturing opgepakt worden (Van Riet & Wouters, 2010). Dit om te voorkomen dat Bureau Frontlijn in het 'vaarwater' van andere actoren komt en personen die de reguliere weg doorlopen worden achtergesteld en om efficiënt met de sterkten van verschillende organisaties om te gaan. Daarnaast bemoeilijkt dit het verkrijgen van een duidelijk beeld van de rol van Bureau Frontlijn, wat de samenwerking belemmert.

Een overlegorgaan bestaande uit Bureau Frontlijn en enkele hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld waarin casus besproken worden en wordt beslist of de casus door Bureau Frontlijn of de reeds bestaande structuren ter hand genomen moet worden is dan ook wenselijk. Dit orgaan kan tevens ingericht worden als controleorgaan.

De rol van Bureau Frontlijn moet verduidelijkt worden, zodat organisaties weten wat ze van Bureau Frontlijn kunnen verwachten en de samenwerking tussen

Bureau Frontlijn en de andere hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld vergroot kan worden. Zo kan ook tegengegaan worden dat het opvullen van 'gaten' tot fricties leidt. Vergroting en verspreiding van de frontlijnprofessionaliteit kan tot verduidelijking van de rol van Bureau Frontlijn leiden. Zoals gesteld kennen frontlijnprofessionals net als specialistische professionals een eigen professionaliteit. Deze professionaliteit is echter vaak onduidelijk voor andere actoren, wat onduidelijkheid over de rol veroorzaakt en de samenwerking met organisaties belemmert. Er moet op worden ingezet om de frontlijnprofessionaliteit te vergroten door het uitwisselen van kennis en het verspreiden van kennis, zodat frontlijnprofessionals kunnen uitgroeien tot een gerespecteerde beroepsgroep (Tonkens, 2006).

Het ontwikkelen van scholingsmogelijkheden en accreditatie<sup>21</sup> van frontlijnorganisaties kan meehelpen uit te groeien tot een gerespecteerde beroepsgroep en de kwaliteit borgen. Tevens kan het eerder aangehaalde overleg waarin besloten wordt welke casus Bureau Frontlijn ter hand moet nemen als klankbord dienen en kennisuitwisseling tussen organisaties bevorderen. Het inzetten op kennisontwikkeling kan ook de spanning tegengaan, dat het de medewerkers van Bureau Frontlijn aan kennis over de vindplaats van de benodigde hulp ontbeert.

Het uitgroeien tot een gerespecteerde doelgroep wordt binnen Bureau Frontlijn echter bemoeilijkt door de grootschalige inzet van stagiaires. Het merendeel van de stagiaires volgt dezelfde opleiding wat kennisdeling en ontwikkeling belemmert. Daarnaast neemt Bureau Frontlijn meerdere taken ter hand en meerde rollen op zich<sup>22</sup>, wat de ontwikkeling van de rol van frontlijnprofessional kan belemmeren en tot verwarring in het veld kan leiden. Bureau Frontlijn is als organisatie die inzet op de ontwikkeling van vaardigheden van personen zelf een speler in het veld. Het vergroten van de zelfredzaamheid van personen heeft, zoals gezegd, een grote meerwaarde door het preventieve karakter en ter voorkoming van 'eeuwige' hulpverlening. Maar het gevaar bestaat dat de rol van Bureau Frontlijn om het veld scherp te houden en te zorgen voor de opbouw van een cliëntgerichte hulpverlening binnen de huidige structuren hier onder lijdt. Er moet een duidelijke afbakening van activiteiten komen om verwarring te voorkomen. De inzet van stagiaires voor de coachende activiteiten van Bureau Frontlijn en het wegwijs maken van cliënten binnen de huidige structuren is aan

---

<sup>21</sup> erkenning van bekwaamheid of deskundigheid door een onafhankelijke partij

<sup>22</sup> Bureau Frontlijn is een projectbureau dat inzet op het ontwikkelen van de vaardigheden van personen, het ontwikkelen van methoden en het opbouwen van een cliëntgerichte hulp- en dienstverlening voor personen met een complexe, gelaagde hulpvraag

te moedigen, maar de inzet van stagiaires bij de vormgeving van de follow-up kan beter beperkt blijven.

Daarnaast ligt bij het verduidelijken van de rol een taak voor de bestuurlijke macht om Bureau Frontlijn een duidelijke positie in het veld te geven, zodat de frontlijnsturing in de praktijk gebracht kan worden (hierover meer in de volgende paragraaf).

De opbouw van netwerken kan mede door het inzetten op professionalisering en het verduidelijken van de rol van Bureau Frontlijn vergemakkelijkt worden, omdat zo de positie van Bureau Frontlijn in het veld toeneemt. Alleen inzetten op de verduidelijking van de rol van Bureau Frontlijn zal echter niet voldoende zijn. De huidige organisatie- en financieringsstructuren belemmeren samenwerking tussen actoren omdat partijen niet afhankelijk van elkaar zijn. Financieringsstromen moeten heroverdacht worden om samenwerking te bevorderen. De afhankelijkheid van andere partijen bij de vormgeving van de hulp- en dienstverlening moet ook in financieel opzicht te voelen zijn voor hulp- en dienstverlenende organisaties. Een vergoeding naar kwalitatieve prestaties kan een mogelijke oplossing zijn. Daarnaast kan door het verleggen van de blik op organisatiebelangen naar de cliënt, het belang van samenwerking beter gevoeld worden. Het is wenselijk dat er andere vormen van prestatiemeting worden ingevoerd, waardoor de focus op de cliënt komt te liggen in plaats van op tijd en geld. Kwalitatieve prestatie-indicatoren zouden hierin een rol kunnen spelen (Tonkens, 2006).

Bureau Frontlijn heeft in het verleden een confronterende positie ingenomen om veranderingen te bewerkstelligen en mogelijkheden tot verbetering aan te stippen. Deze instelling heeft de samenwerking tussen Bureau Frontlijn en enkele andere actoren in het veld geen goed gedaan. Het is Bureau Frontlijn aan te raden uit deze confronterende rol te stappen en in te zetten op een constructieve dialoog vanuit de frontlijnprofessionaliteit.

Daarnaast is Bureau Frontlijn zoals gezegd geen frontlijnteam in de zin van de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Doordat Bureau Frontlijn geen samenwerkingsteam is bestaande uit personen van verschillende organisaties, kan de samenwerking belemmerd worden omdat Bureau Frontlijn nog geen vaststaande connectie met de bestaande hulp- en dienstverlenende organisaties heeft en als concurrentie gezien kan worden. Het inzetten op het verduidelijken

van de rol van Bureau Frontlijn kan de gevoelde concurrentie terugdringen. Het is aan te bevelen dat door detachering ook medewerkers van andere hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld deel gaan uitmaken van Bureau Frontlijn. Hierdoor kunnen medewerkers van andere hulp- en dienstverlenende organisaties een 'kijkje in de keuken' van Bureau Frontlijn nemen en krijgt omgekeerd Bureau Frontlijn een beter zicht op de heersende opvattingen binnen deze organisaties, waardoor de samenwerking gesterkt zal worden. Onbekend maakt immers onbemind.

### **8.3. Het inschakelen van actoren**

De positie van Bureau Frontlijn moet versterkt worden, wil Bureau Frontlijn slagkracht verkrijgen om de follow-up onder haar eigen regie vorm te geven en gehoord te worden binnen de huidige structuren. Bureau Frontlijn moet een duidelijke rol in het veld toebedeeld krijgen, waarbinnen Bureau Frontlijn vanuit haar eigen professionaliteit te werk kan gaan en een hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt kan opbouwen. Alleen bestuurlijke ruggensteun is niet voldoende. Dan blijft de rol onduidelijk en zoals blijkt moet Bureau Frontlijn continue de toekomst zeker stellen. Het is aan te raden Bureau Frontlijn door de bestuurlijke macht een sleutelrol, een sturende positie toe te wijzen in de hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe, gestapelde hulpvraag (Van Delden, 2011). Onder leiding van Bureau Frontlijn kan dan daadwerkelijk de cliëntgerichte hulp- en dienstverlening worden vormgegeven vanuit de behoeften die Bureau Frontlijn signaleert. Vanuit deze behoeften, gesignaleerd door de breed opgeleide, praktijkgeoriënteerde frontlijnprofessionals, kan de specialistische hulpverlening worden aangestuurd. Zo kan de frontlijnprofessionaliteit daadwerkelijk een aanvulling op de huidige systemen vervullen, door de specialistische blik van professionals te verrijken met een integrale kijk op problemen (Van Delden, 2011). Hierdoor wordt daarnaast de rol van Bureau Frontlijn verduidelijkt, waardoor de fricties tussen frontlijnorganisaties en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld voorkomen kunnen worden en heeft Bureau Frontlijn de regie in handen om de juiste hulp- en dienstverlening voor haar cliënten op te bouwen.

Een grote belemmering bij de inschakeling van de hulp- en dienstverlenende organisaties zijn de algemene regels en procedures. Het bleek persoonsgebonden te zijn, of personen wel of geen ruimte rondom regels zagen. Regels zijn echter geen doel op zich, maar een middel. Uit de genoemde voorbeelden blijkt wat voor absurde praktijken kunnen ontstaan, wanneer er geen ruimte rondom regels



gezien wordt. Iedere professional heeft discretionaire ruimte, maar de huidige organisatie-inrichting bevordert het vasthouden aan de regels (zie paragraaf 2.2.). Het is van belang dat professionals de ruimte geboden wordt om vanuit hun eigen professionaliteit in te spelen op de specifieke situatie. Horizontale, kwalitatieve en persoonlijke verantwoording zijn hierbij van belang (Tonkens, 2006). Daarnaast moet door bestuurders en het topmanagement een klimaat geschept worden waarin openheid en leren centraal staan, waar de ruimte wordt geboden om te praten over twijfels en fouten om daar van te leren.

#### **8.4. Afstemmen van de hulp- en dienstverlening**

Het ontbreken van een overzicht van alle bij het gezin betrokken organisaties belemmert de afstemming van de hulp- en dienstverlening. Een integraal informatiesysteem waartoe alle hulp- en dienstverlenende organisaties toegang hebben is hier wederom een mogelijke oplossing en kan ook bijdragen aan het verkrijgen van een integraal beeld van de cliënt.

Het verschuiven van de focus op de cliënt in plaats van geld en tijd (zie paragraaf 2) is een belangrijke voorwaarde om integraal te kunnen werken en een passende hulpverlening te bewerkstelligen. Zo vervalt het alibi van organisaties om niet te handelen, de cliënt door te schuiven en slechts taken ter hand te nemen waarvoor de organisatie is ingesteld.

Hier is wel bij op te merken, dat de caseload van de meeste hulp- en dienstverlenende organisaties erg hoog is, dus dat de noodzaak tot afkadering nog steeds gevoeld kan worden. Door efficiënter met elkaar samen te werken en te focussen op de cliënt zodat deze daadwerkelijk verder geholpen wordt, kan de caseload echter verkleind worden.

#### **8.5. Het bewaken van de continuïteit**

De werkdruk binnen Bureau Frontlijn ligt hoog, mede doordat Bureau Frontlijn ook taken ter hand neemt die door het sociale netwerk opgepakt zouden kunnen worden. Personen uit de buurt zouden deze taken ter hand kunnen nemen en Bureau Frontlijn ontlasten en kunnen stimuleren tot sociale mobiliteit. Het sociale kapitaal in de buurt moet worden aangeboord, de hulpbronnen voorkomend uit sociale verbanden. Denk hierbij aan de 'buurtvrouwen' die binnen het project maatschappelijk herstel ingezet worden. Dit zijn personen uit de buurt die geen specifieke opleiding genoten hebben, slechts een korte cursus en een signalerende, ondersteunende functie vervullen. Er moet op zoek gegaan worden

naar de 'hulpverleners' in de wijk. Personen zoals de 'buurtvrouwen' maar dan niet in het keurslijf van een organisatie en die de werkzaamheden niet als baan verrichten. Vrijwilligers in de buurt die de vinger aan de pols houden, voelsprietten uit hebben staan, een vertrouwensband met personen kunnen opbouwen en personen kunnen doorsturen naar bijvoorbeeld een Bureau Frontlijn. Personen die nazorg kunnen leveren, maar ook problemen kunnen signaleren.

Niet alle hulp- en dienstverlening moet in organisatiestructuren gegoten worden, sociale verbanden in de wijk kunnen een grote bijdrage leveren in aanvulling op de huidige structuren. Dit brengt geheel nieuwe verhoudingen in het veld en nieuwe vragen met zich mee. Overheden weten vaak niet hoe ze zich tegenover lokale initiatieven moeten verhouden. Er moet verder onderzoek verricht worden hoe dit verder vorm gegeven kan worden.

### **8.6. Conclusie**

De volgende oplossingsrichtingen kunnen de spanningen helpen te overbruggen, door in te zetten op het vergroten van het samenspel tussen en organisaties en de cliëntgerichtheid ook binnen de bestaande structuren een plek te geven.

#### **Sleutelrol**

Door de positie van Bureau Frontlijn in het veld te vergroten, door Bureau Frontlijn een sleutelrol, een sturende functie, in de hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe, gestapelde hulpvraag te geven wordt de slagkracht en toegevoegde waarde van Bureau Frontlijn vergroot en de rol in het veld verduidelijkt.

#### **Overlegorgaan**

Een overlegorgaan waarin per casus gekeken wordt of een casus door Bureau Frontlijn of andere hulp- en dienstverlenende organisaties ter hand genomen moet worden, voorkomt dat Bureau Frontlijn in het 'vaarwater' van andere partijen komt en dat frontlijnsturing ook ingezet wordt voor getemde problemen. Tevens kan dit orgaan als extra controle orgaan en als klankbord de kennisuitwisseling tussen organisaties bevorderen en de dienstverlening verder verbeteren.

#### **Verduidelijken rol door vergroten frontlijnprofessionaliteit**

Het is van belang om de rol van Bureau Frontlijn te verduidelijken, om de samenwerking te bevorderen en de positie in het veld te versterken. Er moet op worden ingezet om de frontlijnprofessionaliteit te vergroten door het uitwisselen

van kennis en het verspreiden van kennis, zodat frontlijnprofessionals kunnen uitgroeien tot een gerespecteerde beroepsgroep (Tonkens, 2006). Het ontwikkelen van scholingsmogelijkheden en accreditatie van frontlijnorganisaties zal hieraan bijdragen. Daarnaast is het Bureau Frontlijn aan te raden de inzet van stagiaires in het geval van de vormgeving van de follow-up bij complexe, gelaagde problemen te beperken en een duidelijke scheiding tussen de verschillende taken die Bureau Frontlijn ter hand neemt aan te brengen.

### **Laat medewerkers van andere hulp- en dienstverlenende organisaties door middel van detachering onderdeel van Bureau Frontlijn uitmaken**

Daarnaast is het aan te bevelen door middel van detachering ook medewerkers van andere hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld onderdeel uit te laten maken van Bureau Frontlijn.

### **Focus op cliënt in plaats van tijd/geld**

Om de spanningen die optreden tijdens de follow-up daadwerkelijk te kunnen overbruggen, moeten er ook veranderingen in het veld worden doorgevoerd. De cliënt moet centraal komen te staan in plaats van tijd en geld. Kwalitatieve prestatie-indicatoren zouden hierin een rol kunnen spelen (Tonkens, 2006).

### **Heroverweging financieringsstromen**

Daarnaast moeten financieringsstromen heroverwogen worden om samenwerking te bevorderen. De afhankelijkheid van andere partijen bij de vormgeving van de hulp- en dienstverlening moet ook in financieel opzicht te voelen zijn voor hulp- en dienstverlenende organisaties. Ook hierbij kan een vergoeding naar kwalitatieve prestaties een mogelijke oplossing zijn.

### **Geef de professional de ruimte**

De professional binnen hulp- en dienstverlenende organisaties moet de ruimte krijgen om in te spelen op de specifieke situatie. Horizontale, kwalitatieve en persoonlijke verantwoording zijn hierbij van belang (Tonkens, 2006). Door bestuurders en het topmanagement moet een klimaat geschept worden waarin openheid en leren centraal staan, waar de ruimte wordt geboden om te praten over twijfels en fouten om daar van te leren.

### **Integraal informatiesysteem**

Een integraal informatiesysteem is van belang om beter zicht op de in het gezin aanwezige hulp- en dienstverlenende organisaties te krijgen en snel een integraal

beeld van de cliënt te kunnen verkrijgen. Hiermee wordt ook voorkomen dat Bureau Frontlijn in het vaarwater van andere organisaties komt.

### **Zet in op samenwerking**

Het is aan te raden, dat Bureau Frontlijn uit de confronterende rol stapt en inzet op een constructieve dialoog vanuit de frontlijnprofessionaliteit.

### **Zoek de hulpverleners in de buurt**

Ten laatste zou het beroep doen op het sociaal kapitaal in de buurt, de werkdruk binnen Bureau Frontlijn kunnen verkleinen en een preventieve, signalerende, mobiliserende functie vervullen.

## **9. Conclusie en discussie**

Aan het einde van deze scriptie zal er weer even 'teruggebladerd' worden naar het begin waar de centrale vraag van deze scriptie behandeld werd: *hoe ziet het follow-up proces van Bureau Frontlijn Rotterdam eruit, welke spanningen ontstaan er en hoe kan er met deze spanningen worden omgegaan?* Deze vraag werd gesteld om inzicht te krijgen in het follow-up proces van Bureau Frontlijn en de knelpunten waar Bureaufrontlijn in de relatie met andere tegenaan loopt. Om mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren. In deze conclusie wordt een antwoord op deze vraag geformuleerd.

### **9.1 Follow-up van Bureau Frontlijn en samenhangende spanningen**

Uit de follow-up van Bureau Frontlijn bleek dat deze naast de cliënt staat en in samenwerking met de cliënt en zijn/haar netwerk de hulp- en dienstverlening vormgeeft. Vanuit een generalistische, integrale blik gericht op het oplossen van de problematiek van burgers wordt er te werk gegaan. Praktische resultaten en samenwerking staan centraal. De expertise en toewijding van de uitvoerende professionals binnen Bureau Frontlijn zijn leidend bij de vormgeving van de follow-up.

Bureau Frontlijn richt zich niet alleen op personen met een complexe, gestapelde hulpvraag. Een groot deel van de hulp die Bureau Frontlijn verleent heeft meer een preventief karakter. Bureau Frontlijn coacht en begeleidt personen, met als doel deze personen zelfredzaam te maken binnen de huidige structuren. Is dit niet voldoende om een persoon weer 'op de been' te krijgen en is er nog een of zijn er meerdere vormen van specialistische hulp nodig, dan schakelt Bureau Frontlijn deze in. Daarnaast stemt Bureau Frontlijn, wanneer nodig, de hulp- en dienstverlening vanuit de verschillende organisaties af en vult Bureau Frontlijn 'gaten' van andere organisaties. Er wordt in sommige gevallen een bemiddelende functie vervuld. Het opbouwen van (persoonlijke) netwerken wordt van belang geacht om snel en cliëntgericht actie te kunnen ondernemen. Bureau Frontlijn blijft gedurende het gehele traject de verantwoordelijkheid voor de cliënt dragen en zorgt voor een warme overdracht.

Bureau Frontlijn is echter in grote mate afhankelijk van de cliënt en andere organisaties bij de vormgeving van de follow-up, wat tot spanningen leidt. Bureau Frontlijn is afhankelijk van de welwillendheid van de cliënt. Juist de open en laagdrempelige werkwijze van frontlijnorganisaties vervullen hierin een positie

functie. Wel blijkt het lastig te zijn snel een adequaat beeld van de spelende problematiek en de reeds aanwezige hulp- en dienstverlening te verkrijgen. Tevens blijkt de cliëntgerichte werkwijze een hoge werkdruk met zich mee te brengen.

De afhankelijkheid van de bureaucratische overheidsorganisatie en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld blijkt spanningsvoller. Bureau Frontlijn neemt een zwakke positie in het veld in. Organisaties hebben veelal een slecht beeld van de rol van Bureau Frontlijn, zien de toegevoegde waarde van Bureau Frontlijn niet in en/of zien Bureau Frontlijn als een bedreiging. Samenwerking tussen Bureau Frontlijn en andere organisaties is geen vanzelfsprekendheid. Er is sprake van uiteenlopende belangen en het besef afhankelijk van elkaar te zijn is klein. De verkokerde organisatie-, informatie- en financieringsstructuren belemmeren een hulp- en dienstverlening, gericht op de cliënt en samenwerking tussen organisaties. Bureau Frontlijn is in grote mate afhankelijk van de procedures en besluitvorming van andere hulp- en dienstverlenende organisaties of en hoe een cliënt geholpen wordt en algemene regels en procedures vormen een belemmering voor een adequate probleemoplossing.

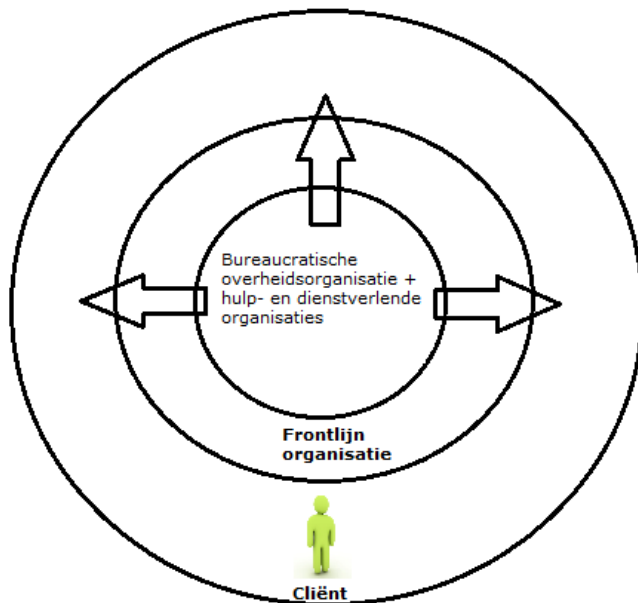
## **9.2 Frontlijnsturing in de praktijk**

De beschrijving van de follow-up en de daarmee samenhangende spanningen geven weer dat het ondanks de inzet van Bureau Frontlijn lastig is een hulp- en dienstverlening gericht op de cliënt vorm te geven binnen de huidige structuren. De tekortkomingen van de bureaucratische overheidsorganisaties<sup>23</sup> bestaan in veel gevallen nog steeds en belemmeren de hulp- en dienstverlening aan de cliënt. De macht en positie van Bureau Frontlijn in het veld om de hulp- en dienstverlening in te richten via de frontlijnlogica is beperkt. Het komt nog steeds voor dat cliënten worden buitengesloten van een adequate hulp- en dienstverlening door algemene regels, procedures, en wachtlijsten. Bureau Frontlijn is namelijk in grote mate afhankelijk van de besluitvorming en procedures binnen de bureaucratische overheidsorganisaties en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld of een cliënt de door Bureau Frontlijn nodig geachte hulp krijgt. Het is niet vanzelfsprekend, dat de stem van Bureau Frontlijn binnen de Bureaucratische overheidsorganisatie en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld gehoord wordt en ter harte wordt

---

<sup>23</sup> het slechts te werk gaan vanuit algemene probleemdefinities en oplossingsrichtingen; functionele specialisatie die tot gevolg heeft dat problemen buiten de categorisering vallen en samenwerking tussen actoren belemmerd wordt door het ontbreken van een verantwoordelijkheidsgevoel voor de algemene probleemoplossing; het centraal staan van het doorlopen van de juiste procedures in plaats van de cliënt; tekort aan lerend- en aanpassingsvermogen

genomen. Schematisch kan frontlijnsturing in de praktijk als gevolg van bovengenoemde spanningen dan ook beter gekenmerkt worden door onderstaand figuur.



Figuur 4. Frontlijnsturing in de praktijk

### 9.3 Van spanningsvolle context naar samenspel

Het plaatsen van een frontlijnorganisatie voor de huidige bureaucratische organisatiestructuren alleen is dus niet voldoende om een effectieve op de cliëntgerichte hulp- en dienstverlening te bewerkstelligen. Hoe groot de toewijding van de frontlijnprofessionals ook is. Er moet op worden ingezet het samenspel tussen frontlijnorganisaties, de bureaucratische overheidsorganisatie en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld te vergroten, zodat deze organisaties de complementariteit van frontlijnorganisaties gaan inzien en benutten. Er zijn echter nog heel wat stappen te nemen om tot dit samenspel te komen.

De verhoudingen in het veld moeten veranderen, om de expertise en toewijding van frontlijnprofessionals daadwerkelijk het startpunt van frontlijnsturing te laten zijn en de complementariteit van frontlijnorganisaties, vanuit een generalistische, integrale blik vanuit de cliënt de hulp- en dienstverlening opbouwen, tot zijn recht te laten komen. De achterliggende bureaucratische overheidsorganisaties en hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld moeten de frontlijnorganisatie

de benodigde capaciteit leveren. Met andere woorden: zich conformeren naar de diagnose die door de frontlijn gemaakt wordt en hier de hulp- en dienstverlening op toesnijden (Hartman & Tops, 2005). Dit kan bewerkstelligd worden door Bureau Frontlijn een sturende positie toe te wijzen in de hulp- en dienstverlening aan personen met een complexe, gestapelde hulpvraag.

Daarnaast is het van belang de rol van frontlijnprofessionals te verduidelijken door in te zetten op het vergroten en verstevigen van de frontlijnprofessionaliteit.

Maar ook binnen de bestaande structuren is het van belang de cliëntgerichtheid te vergroten. De cliënt dient centraal te komen te staan in plaats van tijd en geld. Verkokerde informatie- en financieringsstromen dienen heroverwogen te worden. Daarnaast is het aan te raden ook de professional binnen de bureaucratische overheidsorganisatie en hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld, de ruimte te bieden om in te spelen op de specifieke situatie.

Ten laatste zou het beroep doen op het sociaal kapitaal in de buurt een interessante optie zijn om verder te onderzoeken.

#### **9.4. Discussie**

De verschuivende verhoudingen brengen vragen met zich mee over de vormgeving van coördinatie en sturing op frontlijnorganisaties. Er zijn aanvullende horizontale verantwoordingsmechanismen nodig (Tonkens, 2006). Een overlegorgaan tussen frontlijnorganisatie en enkele hulp- en dienstverlenende organisaties uit het veld, waarin bekeken wordt of een casus door een frontlijnorganisatie of de reeds bestaande structuren ter hand moet worden genomen, kan als extra controleorgaan dienen. De potentiële macht van frontlijnorganisaties wordt dan beperkt, doordat frontlijnorganisaties niet zomaar alle casus naar zich toe kunnen trekken. Daar moet dan eerst overleg plaatsvinden.

Hiernaast dient er verder onderzoek gedaan te worden naar de waarborg van democratische waarden en naar de rol van de overheid en de verhouding van de overheid tot de burger en andere actoren.

Frontlijnorganisaties kunnen, wanneer er wordt ingezet op het vergroten van het samenspel tussen frontlijnorganisaties, de bureaucratische overheidsorganisatie en de hulp- en dienstverlenende organisaties in het veld, een belangrijke schakel binnen het huidige hulp- en dienstverlenende veld worden. De generalistische,



integrale, cliëntgerichte blik is een waardevolle toevoeging aan het huidige systeem en zal de komende jaren alleen maar aan belang toenemen door de toename van complexe, gelaagde problemen. Worden frontlijnorganisaties echter zonder verdere aanpassingen binnen de huidige structuren voor deze structuren geplaatst, is het slechts een zogenaamd 'doekje voor het bloeden'.

## Literatuur

- Bossidy, L. & Charan, R. (2002). *Execution; the discipline of getting things done*. New York: Crown Business
- Bovens, M.A.P., Hart, 't P., van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur: beleid organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Braam, van (1986). *Leerboek Bestuurskunde: Tekstboek A*. Muiderberg: Dick Coutinho
- Bureau Frontlijn (2010). *Evaluatierapportage praktijkbegeleiding*. Opgehaald op 25-05-2012 van: <http://www.rotterdam.nl/DSV/Document/bureau%20frontlijn/Evaluatierapportage%20Praktijkbegeleiding%20januari%202010.pdf>
- Film visie Bureau Frontlijn Rotterdam: <http://www.bureaufrontlijn.nl/visie/>
- Gemeente Rotterdam (2012). *Bureau Frontlijn*. Opgehaald op 29-07-2012 van: <http://www.rotterdam.nl/frontlijn>
- Castells, M. (1997). *An introduction to the information age*. City, 7, 6-16
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Parijs
- Crozier & Friedberg (2010). *The bureaucratic Phenomenon*. New Jersey: Transaction publishers
- Delden, P. J. van (2011). *Samenwerking in de frontlijn: een nieuw ijkpunt voor professionalisme*. Management & Organisatie, 6, 16-28
- Engbersen, G. (2002). *Sociaal Kapitaal*. In *Open deuren: sleutelwoorden van sociaal lokaal beleid*. Verplanke, Engbersen, Duyvendak, Tonkens, Van (red.). NIZW/ Verwey Jonker instituut. Opgehaald op 28-07-2012 van: <http://www.sociaalvitaalplatteland.nl/Publicaties/NIZW/562/Open%20deuren.pdf#page=137>
- Freidson, E. (2004). *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity Press
- Gemeente Rotterdam (2010). *Sociaal team gemeente Rotterdam: handboek Basiscoach*. Opgehaald op 29-07-2012 van: <http://www.rotterdam.nl/DSV/Document/bureau%20frontlijn/Handboek%20Basiscoach%20definitief%20Bureau%20Frontlijn.pdf>
- Gerritsen, E. & Lange, J. de, (2007). *De Slimme Gemeente*. Den Haag: Reed Business
- Gerritsen, E. (2008). *De aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam: het oplossen van ongetemde problemen in een situatie waarin niemand de baas is*. Management & Organisatie, 3-4, 99-112.

Opgehaald op 28-07-2012 van:

<http://mebase.kluwermanagement.nl/module/article/?id=3616>

- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Hartman, C., Tops, P. (2005), *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden
- Hartman, C. & Tops, P. (2006). *In het vooronder van de publieke zaak: een werkboek frontlijnsturing*. Den Haag: Nicis Institute
- Honig, M. I. (2006). *Street-level bureaucracy revisited: Frontline District Central-Office Administrators as boundary Spanners in education Policy Implementation*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28 (4), 357-383. Opgehaald op 21-07-2012 van <http://epa.sagepub.com/content/28/4/357.full.pdf+html>
- Jong, J. de, Zuurmond, A., Van den Steenhoven, J & Van der Meulen, L. (2008). *Kafka in de polder. Handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Jong, J. (2012). Deze tabel is afkomstig uit een onderzoek in wording, waar hij tijdens een presentatie op de Kafkabrigade dieper op ingegaan is.
- Kruiter, A.J., Jong, J. de, Niel, J. van & Hijzen, C. (2008). *De rotonde van Hamed: maatwerk voormensen met meerdere problemen*. Den Haag: Nicis Institute
- Lipsky (1980). *Street- Level bureaucracy: dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel/Sage
- Maesschalck, J. (2009). *Methodologische kwaliteit in het kwalitatief criminologisch onderzoek*. In Decorte, T., Damián, Z. (red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco, 120-145
- Maslow, A.H. (1943). *A theory of human motivation*. *Psychological Review*, 50 (4), 370-396
- Meesters & Zuurmond (2007). *The transformation of government organizations: a theoretical and empirical exploration*. Leiden University campus Den Haag: Centre for governmentstudies
- Merton (1957). *Bureaucratic Structure and Personality*. In Shafritz, J.M., Hyde, A.C., Parkes, S.J. (red.). *Classics of public administration*. Belmont: Wadsworth/Thompson Learning
- Mierlo, van (1991). *Ambtelijke rollen en posities in veranderingen: de noodzaak van kwaliteits- en doelmatigheidsverbetering van het openbaar*

- bestuur en de rol daarin van Human Resource Management*. Preadvies voor het voorjaarscongres Overheidsmanagement en de sociale factor. Vereniging voor Bestuurskunde. 11 en 12 april 1991
- Moxley (1989). *The practise of casemanagement*. California: Sage Publications Inc.
  - Nederland, T., Huygen, A., Boutellier, H. (2009). *Theorie en praktijk van vernieuwende governancemodellen*. Verwey Jonker Instituut opgehaald op 28-07-2012 van: [http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Governance\\_in\\_de\\_Wmo\\_8804.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Governance_in_de_Wmo_8804.pdf)
  - Nederlands Jeugdinstituut (2012). *Definitie multiprobleemgezin*. Opgehaald op 28-07-2012 van <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/09/644.html>
  - Peeters, R., Van der Steen, M. & Van Twist (2010). *De logica van het onangepaste: over professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. NSOB
  - Riet, N. van & Wouters, H. (2010). *Casemanagement: een werkboek over de organisatie en coördinatie van zorg-, hulp- en dienstverlening*. Assen: Koninklijke Van Gorcum
  - Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy sciences 4, 155-169.
  - Roberts, D. Y. (2002). *Reconceptualizing case management in theory and practice: a frontline perspective*. Health Services Management Research, 15, 147-164 opgehaald op 22-07-2012 van <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12184835>
  - RMO (2008). *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Opgehaald op 07-02-2012 van <https://docs.google.com/a/kafkabrigade.nl/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B6KFKLePiZjeZjkzOGQ2YzUtM2EzNy00ZWmxLTgxNzItNDgyOTkxYTQxZTNk&hl=nl>
  - Roah, H., Korthals, P., Wijland, Y. & Weth, D.G. (2011: 5) *Quik scan en stakeholdersonderzoek Bureau Frontlijn Rotterdam*. In opdracht voor FORUM instituut voor Multiculturele vraagstukken
  - Schrijvers, E. & Meurs, P. (2007). *Een lerende overheid*. Bestuurskunde, 16(1), 10-20
  - Schot, L. (2011). *Frontlijnsturing binnen de Gemeente Rotterdam: Een actieonderzoek naar procesverbetering bij gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn*. Afstudeeronderzoek. Opgehaald op 28-07-2012 van: <http://oathesis.eur.nl/ir/repub/asset/9877/Schot.pdf>

- Stade, van (2012). *Rapport over kwetsbare gezinnen in Woerden*.  
Opgehaald op 28-07-2012 van:  
<http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/41/042.bmlldXdzaXRlbT0xMzU2Mjk.html>
- Steen, M., van der, Peeters, R. & Twist, van M. (2010). *De boom en het Rizoom. Overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Swanborn, P. (2010). *Case study Research: what, why and how?* London: SAGE Publications Ltd
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundige onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Tonkens, E. (2006). *Het democratisch tekort van vraagsturing*. *Beleid en Maatschappij*, 33 (3), 186-195
- Vroom, C.W (1979), *Bureaucratie, het veelzijdig instrument van de macht: een voorstel tot herordening van de organisatiesociologie*. Tilburg: Katholieke Hogeschool Tilburg
- Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). *Street level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform*. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197 opgehaald op 21-07-2012 van:  
<http://www.des.ucdavis.edu/Faculty/Sabatier/weatherlylipsky1977.pdf>
- Willems, A.P. (1991) *Casemanagement: een theoretische beschouwing*. In Studiedagverslag zorg zonder grenzen over casemanagement, theorie en praktijk. Gelders Instituut voor Welzijn en Gezondheid 1 november 1991
- WRR (2006). *De lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Zuurmond, A., Jong, J. de, (2010) *De professionele Professional*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Zuurmond, A. ( 1994). *De infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Phaedrus

## **Bijlage 1. Interview handleiding**

### **Inleiding**

**Doel onderzoek:** Het onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in het follow-up proces van Bureau Frontlijn Rotterdam en de daarmee samenhangende spanningen. Kortgezegd gaat het er bij de follow-up om, om zicht te krijgen op de te verrichten handelingen en de daarbij horende actoren, het inschakelen van deze actoren, het afstemmen van de hulp- en dienstverlening en het bewaken van de continuïteit. Hierdoor wil ik meer duidelijkheid verkrijgen over de werkzaamheden van Bureaufrontlijn en de knelpunten waar tijdens de follow-up tegenaan gelopen wordt. Waarop een aanzet gemaakt kan worden om passende oplossingen te formuleren.

**Werkwijze gesprek:** Er wordt gevraagd om zo concreet mogelijke voorbeelden te noemen, die de acties die Bureau Frontlijn ingezet heeft en de spanningen die met de follow-up samenhangen te illustreren. De gedachte hierachter is dat het dagelijkse werk van Bureau Frontlijn zich beter laat begrijpen aan de hand van "kleine verhalen", en door nadrukkelijk niet alleen te kijken naar formele functieomschrijvingen (Peeters, e.a., 2010; Rosenthal, c.s., 2000).

### **De vragen:**

Zou je kort iets over het programma waarin je werkzaam bent kunnen vertellen?

Hoe is jullie team samengesteld?

Welke problematieken komen jullie tegen?

Hoe komen personen bij jullie terecht? (Bepaalde procedures, voorwaarden?)

Hoe wordt er te werk gegaan als een persoon bij Bureaufrontlijn binnenkomt?

Welke taken neemt het team zelf ter hand?

Zijn er hierbij factoren die het bemoeilijken om een uitvoering gericht op de burger te bewerkstelligen? (Regels, prestaties, personen)

Steun en middelen beschikbaar vanuit de gemeente?

Welke taken kan het team zelf ter hand nemen en voor welke taken is er een beroep op andere organisaties nodig?

Naar welke organisaties wordt er dan doorgeschakeld?

Meerdere organisaties nodig voor de probleemoplossing of volstaat een organisatie?

Hoe is dit vormgegeven? (Belemmeringen, zoals procedures, moeilijke samenwerking, botsende belangen)

Wie is er verantwoordelijk voor de cliënt? Blijft Bureaufrontlijn verantwoordelijk, of wordt de verantwoordelijkheid overgedragen aan andere organisatie?

Wat gebeurt er als de hulpverlening vanuit de andere organisatie beëindigd wordt?

Hoe wordt informatie-uitgewisseld?

Is er een verschil in het inschakelen van gemeentelijke organisaties (GGD, Sozawe) en organisaties uit het veld (MEE, Pameijer, e.d.)?

Wordt er beroep gedaan op eigen vermogen burger?

Hoe is dit vormgegeven?

Bestaat er een spanning tussen burger en medewerkers? (vertrouwen, capaciteit, legitimiteit winnen)

## **Bijlage 2. Lijst met geïnterviewden en aanwezige organisaties**

### **2.1. Lijst met geïnterviewde organisaties**

Bureau Frontlijn  
Gemeentelijke Gezondheids Dienst (GGD)  
Jongerenloket  
MEE  
Rabobank  
William Schrikker Groep  
Woonhotel

### **2.2. Lijst met aanwezige organisaties 'collectief functioneringsgesprek'**

Arosa  
Bureau Frontlijn  
Gemeente Rotterdam - Centrum voor Jeugd en Gezin  
Gemeente Rotterdam - dosa  
Gemeente Rotterdam- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SOZAWE)  
Gemeente Rotterdam- wethouder  
Gemeentelijke Gezondheids Dienst (GGD)  
Humanitas  
Jongerenloket  
MEE  
Pameijer  
Stichting welzijn antillianen en arubanen  
Mensit  
William Schrikker Groep (Wsg)  
Woonhotel

### **2.3. Lijst met geïnterviewden Bureau Frontlijn**

#### **Directeur Bureau Frontlijn**

Barend Rombout

#### **Programma JIT**

Mokhtar Kaouachi  
Barry Jairus  
Leonie van Westen

#### **Programma WIN**

Suzan Daamen  
Haffa Demir  
Charlotte Habibuw

**Programma LOTS**

Pauline Huyts  
Nikita  
Farha

**Programma Maatschappelijk herstel**

Bart Schrijver  
Sylvia Snip



### **Bijlage 3. De uitgangspunten van de frontlijnwerkwijze van Bureau Frontlijn**

#### **De uitgangspunten van de frontlijnwerkwijze**

**Actieve benadering** : niet wachten op een signaal, maar er zélf op af gaan en zoeken naar effectieve manieren om in contact te komen met deze groep burgers.

**Nabijheid:** dicht bij mensen staan, het samen doen, sociaal isolement doorbreken.

**Onvoorwaardelijke fase:** in deze fase wordt de 'bodem' ingevuld, zonder dat we voorwaarden stellen. Feitelijk de onderste trede van de piramide van 'Maslov'. Eten, drinken, kleding, een dak boven je hoofd en een bed, daar moet je niet over onderhandelen dat heeft iedereen nodig. Pas daarna kan je opbouwen en gedrag veranderen.

**Totaalaanpak:** bij de aanpak worden alle cliëntsleden en alle leefvelden betrokken: Wonen, Werk en Inkomen, Gezondheid en Hulpverlening, Sociale Participatie, Veiligheid, Onderwijs.

**Leren, coachen en intensief begeleiden:** Ontwikkeling is de sleutel om de patstelling te doorbreken. Een leereffect bereik je door langdurig te investeren. Door de inzet van studenten kan de begeleiding betaalbaar blijven en toch een hoog rendement opleveren.

Zo kan een student per week minstens 20 uur in de thuissituatie aan de cliënten besteden.

**Studenten:** er wordt gewerkt met studenten om voortdurend een vernieuwende impuls te krijgen vanuit het onderwijs. Studenten zijn jong, verwonderen zich en staan open voor nieuwe ideeën. Dit levert verfrissende energie op en voorkomt dat verandering uitblijft. Om dat proces te versterken wordt er nauw samengewerkt met de verschillende hogescholen.

**Bejegening:** Bejegening blijkt een veel belangrijker onderwerp te zijn dan we van tevoren hadden gedacht. Wanneer je een gedragsverandering bij mensen teweeg wilt brengen, dan moet je ze respectvol benaderen. Hiermee kopiëren we de wijze waarop we zelf behandeld willen worden naar de praktijk van de aanpak.

**Hands-on:** Door direct handelen en door niet bang te zijn om zelf je 'handen vuil' te maken, krijgen we snel het vertrouwen dat nodig is.

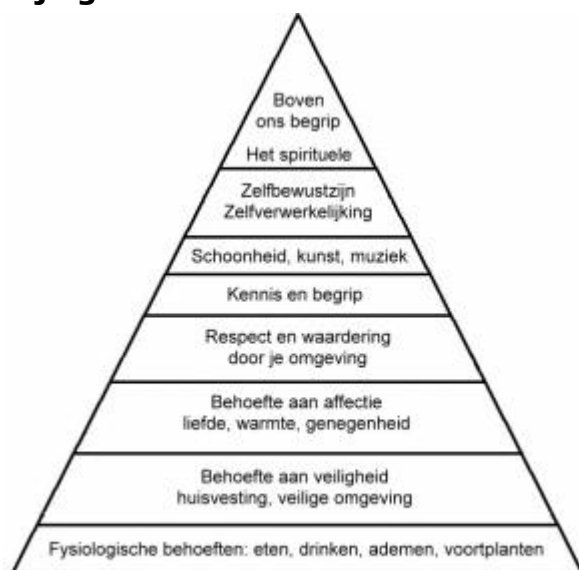
**Emancipatie:** Er wordt mét mensen gesproken en niet óver mensen. Dat is nodig voor het zelfvertrouwen en voor het aanleren van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. In veel casemanagement-overleggen wordt óver mensen gesproken. Daarmee worden ze feitelijk als mens buitenspel gezet. Onze ervaring is dat mét mensen spreken zorgt voor meer begrip en meer verantwoordelijkheidsgevoel.

**Zorg en Handhaving:** Aan illegale praktijken, zoals fraude of huiselijk geweld, maken we een einde, maar we lopen niet weg. Het is namelijk zinloos om aan opbouwen te beginnen, als mensen tegen de lamp kunnen lopen vanwege illegale activiteiten. Illegale zaken staan de ontwikkeling van de cliënten dus in de weg. Daarnaast hebben we ook deze plicht als ambtenaar. We zoeken dus altijd naar een oplossing: als het niet rechtsom gaat dan moet het linksom.

**Handelingsperspectief:** we laten nooit een kind of een cliënt in de steek. 'Fout' gedrag van ouders ten opzichte van organisaties of regelgeving mag nooit een negatieve weerslag hebben op het welzijn van het kind. We willen mensen ondersteunen en sterk maken. Mochten ze in de toekomst nog eens in aanraking komen met problemen dan weten ze de juiste paden te bewandelen om deze problemen op te lossen

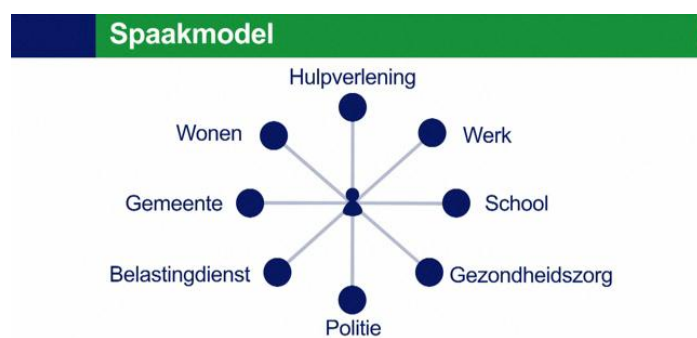
Bron: Gemeente Rotterdam, 2010

## Bijlage 4. Piramide van Maslow



Figuur 2: de Piramide van Maslow (1943)

## Bijlage 5. Het spaakmodel



Figuur 3. Het spaakmodel, Bron film Bureau Frontlijn

## **Bijlage 6. De projecten binnen Bureau Frontlijn**

Binnen Bureau Frontlijn lopen op dit moment de volgende projecten (Gemeente Rotterdam, 2012):

- ***JIT (Jeugdinterventieteam)***

Dit programma richt zich op jongeren die uit jeugddetentie komen, overlast geven of om andere redenen in een zorgwekkende situatie verkeren. Aan de ene kant wordt getracht deze jongeren een zinvolle dagbesteding te bieden. Aan de andere kant worden de cliënt en andere gezinsleden gescreend op knelpunten en problemen. Prioriteit ligt in het vinden van werk en opleiding voor de jongere.

- ***Wegwijs in Nederland***

Dit programma is erop gericht burgers te leren welke capaciteiten je als burger moet bezitten en hoe je die kunt inzetten. Het programma bestaat uit drie modules, het moeder en kind programma gericht op ouders met jonge kinderen, het programma Ouder & Puber gericht op gezinnen met pubers en het programma Wegwijs in Nederland gericht op alle Rotterdamse burgers.

- ***Maatschappelijk herstel***

Dit programma is gericht op de begeleiding van (ex) cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg.

- ***Veld academie***

Veldacademie is een kenniscentrum voor wijktransformatie en richt zich op de fysieke stad. Vanuit gebouwen en stadsplanning wordt de levensstandaard in achterstandswijken verbeterd.

- ***LOTS (Laagdrempelige ondersteuning thuis en op school)***

LOTS biedt thuis en op school ondersteuning. Het programma kent een tweedeling, gebaseerd op de leeftijd van het kind.

1. *Samen Leren*: Samen Leren is er voor kinderen uit de onderbouw (groep 1 t/m 4). Dit programma kan worden ingezet wanneer er vanuit school lichte zorgen zijn over het gedrag en/of ontwikkeling van het kind. Medewerkers van Bureau Frontlijn gaan op huisbezoek en helpen de ouders met de opvoeding van hun kinderen
2. *Amigo's*: Dit programma is er voor kinderen uit de bovenbouw (groep 5 t/m 8, vooral groep 6 en 7). Kinderen die storend gedrag vertonen of juist teruggetrokken zijn, kunnen een Amigo toegewezen krijgen. Dit zijn vertrouwenspersonen voor de kinderen, die op individuele basis aan de sociale competenties van de kinderen werken.

- ***Meldpunt A-sociale huurder***

Hier kunnen bewoners zich melden die last hebben van medebewoners. Bij een gecompliceerde en ernstige melding wordt er een huisbezoek afgelegd en de woonsituatie in kaart gebracht. Tevens worden huurders doorverwezen en begeleid naar organisaties wanneer er een hulpaanbod nodig is. Is er sprake van een onoplosbare situatie, dan zal de huurder bijgestaan worden in gerechtelijke stappen.

## **Bijlage 7. Narratief Mandy**

### **Narratief Mandy**

*Mandy is geboren in Nederland. Als ze vijf jaar oud is vertrekt ze naar de Dominicaanse Republiek. Daar woont ze met haar familie tot ze op haar twaalfde samen met haar moeder, opa en broertje terugkeert naar Nederland. Haar vader heeft ze nooit gekend. In Nederland blijf al snel dat haar opa bijna nooit thuis is. Ze heeft het gevoel dat zij en haar broertje niet goed worden opgevoed door hun moeder. Op haar dertiende loopt het mis met haar moeder en loopt ze weg van huis. Ze zoekt haar toevlucht bij de kinderopvang. Op haar zeventiende besluit ze niet meer terug te gaan naar de opvang en gaat ze bij verschillende vriendinnen wonen. Een jaar later, als ze achttien jaar oud is, is Mandy zwanger van haar eerste kind. Daarna woont ze achtereenvolgens bij een vriendin, en als haar tweede kind geboren wordt bij haar oom. Bij haar oom voelt ze zich niet thuis, mede omdat hij nooit thuis is. Daarom kiest ze er opnieuw voor te verhuizen en om met haar eerste, en inmiddels ook tweede kind wederom bij een vriendin te gaan wonen.*

*Als ze voor een paar dagen naar de Dominicaanse Republiek gaat, besluit de Kinderbescherming om haar twee kinderen bij haar weg te halen. Mandy heeft geen idee waarom. Ze is de voogdij over haar kinderen kwijt. Wel krijgt ze voorlopig toestemming om haar kinderen eenmaal in de twee weken te zien. In de tussentijd ontvangt zij hulp van de welzijnsorganisatie Stichting Welzijnsbevordering Antillianen Arubanen (SWA). Dit is een welzijnsorganisatie die zich in het bijzonder inzet voor verbeterde leefomstandigheden voor mensen met Antilliaanse of Arubaanse afkomst. De mensen bij de SWA drukken haar op het hart dat ze hulp zou moeten inschakelen van maatschappelijk werk en een psycholoog. Ondertussen raakt Mandy steeds verder in de problemen. Ze bevalt van een derde kind. De voogd geeft al voor de geboorte aan dat ook dit kind uit huis geplaatst zal worden. Inmiddels is haar uitkering komen te vervallen en haar woonverblijf is door de voogd ongeschikt bevonden. "Toen moest ik vluchten om mijn kind niet kwijt te raken" vertelt Mandy. Met deze stap riskeert ze aangehouden en in hechtenis genomen te worden. Ten gevolge daarvan besluit ze dan ook om niet meer te vluchten.*

### **Bureau Frontlijn**

*Begin december, 2010, loopt Mandy binnen bij Bureau Frontlijn. Ze is acht maanden*

zwanger van haar vierde kind en is van plan er alles aan te doen om dit kind te mogen behouden. Op het moment dat ze aanklopt bij Frontlijn heeft ze geen geldig identiteitsbewijs, geen bankrekening en inkomen, geen vaste verblijfplaats en ongeveer 20.000 euro aan schulden. Verder blijkt dat Mandy niet staat ingeschreven bij de gemeente. Het is duidelijk dat er heel veel geregeld moet worden.

### **Jongerenloket**

Met begeleiding vanuit Frontlijn, gaat Mandy langs bij het Jongerenloket om haar aan te melden bij Centraal Onthaal Jongeren (COJ), het bureau van waaruit alle begeleiding van dak- en thuislozen georganiseerd wordt. Dit is een belangrijke stap voor Mandy. Via het COJ kan Mandy een postadres krijgen. Dit postadres is nodig om haar in te schrijven bij de gemeente Rotterdam. Met deze inschrijving kan zij vervolgens haar andere problemen aanpakken. Bij het Jongerenloket komt aan het licht, dat ze geen paspoort heeft. Jongerenloket geeft haar een voorschot van in totaal zestig euro om een paspoort aan te vragen. Een paspoort krijgen blijkt, aldus Mandy: "echt moeilijk. Van jongerenloket kreeg ik zestig euro, terwijl ik zeventig euro nodig had. Een paspoort kostte me vijftig euro, maar ik had ook nog een boete van twintig euro voor de vermissing van mijn identiteitsbewijs. Toen ik aangifte deed bij de politie, werd ik meteen opgepakt en opgesloten vanwege openstaande boetes." Na een dag in de gevangenis te hebben gezeten zet ze de aanvraag van een nieuw paspoort samen met hulp vanuit Bureau Frontlijn voort. Het Jongerenloket besluit de boete voor te schieten, waarna Mandy na een week wachten een nieuw identiteitsbewijs heeft.

### **Gezinsvoogden**

Mandy geeft aan vooral veel moeite te hebben met het contact met de gezinsvoogden van haar kinderen. "Zo wilde de voogd laatst aan de kinderen gaan vertellen wie hun vader was, ik vond dat het mijn taak was als moeder dat te doen, maar voor ik het wist hadden ze het al verteld. Ik moet altijd van alles aan de voogden vertellen, maar tegen mij zeggen ze nooit precies wat ze aan het doen zijn en we zijn het nooit met elkaar eens. Ik wil heel graag ook eens een afspraak met ze maken om in het echt met ze te praten, elkaar recht in het gezicht aan te kunnen kijken, maar daar zeggen ze steeds nee op. Ik zou graag meer weten over wat er met mijn kinderen gebeurt, of ze wel gezond zijn en of het wel goed met ze gaat. Ik stel de hele tijd dat soort vragen, maar krijg vaak geen antwoord."

*Ondanks het feit dat Mandy de communicatie met de voogden van haar kinderen als*

*onduidelijk ervaart heeft ze besloten om met de hulp vanuit Bureau Frontlijn en andere organisaties alles te doen om haar leven weer op de rails te zetten. Zodoende hoopt ze regelingen te kunnen treffen om haar kinderen meer te zien, of misschien wel weer de voogdijschap terug te krijgen. Hiertoe zullen een aantal concrete stappen ondernomen worden. Zo zal ze binnenkort via MEE, een traject bestaande uit verschillende cursussen gaan volgen, waaronder de cursus 'omgaan met geld'. MEE is een landelijke organisatie die mensen met een beperking helpt bij het verbeteren van de kwaliteit van hun leven. Mandy is duidelijk over haar motief om de cursussen te gaan volgen; ze wil haar kinderen terug: "ik doe het allemaal alleen voor de kinderen, om ze weer bij me te hebben. Als ik geen kinderen had, dan kon mijn situatie me niet zoveel schelen, dan was ik liever op straat gaan chillen. Maar nu ik mijn kinderen heb, wil ik maar één ding, ze bij me hebben en voor ze zorgen. Ik weet dat ik het kan, bij mij heeft het ze nog nooit ontbroken aan iets. Ik heb altijd goed voor ze gezorgd."*

### **Geldzaken**

*Mandy komt in aanmerking voor een toelage vanuit het Jongerenloket, maar ze is nog niet in het bezit van een bankrekening. Het zou zo nog drie maanden kunnen gaan duren voor Mandy door de aanmeldingsprocedure is gekomen, die nu loopt bij de ABN AMRO. Eerder is ze geweigerd door achtereenvolgens de ING en de Rabobank: "ING heeft me geweigerd, daar had ik eerst een rekening. Bij de Rabobank zeggen ze dat ik eerst alles moet proberen om bij de bank waar ik het laatst heb gezeten een nieuwe rekening te openen. Ik ben bij de ABN bezig, maar die zeggen dat ik nog minstens drie maanden moet wachten op toestemming om een rekening te openen." Een van de zaken die Mandy nodig heeft, is een convenant dat afgegeven moet worden door de gemeente. Mandy heeft hoge schulden, waaronder boetes bij de RET en een schuld bij de Zorgverzekeraar. Alles bij elkaar is dat zo'n 20.000 euro. Hoe deze schulden terugbetaald moeten worden is nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de schulden van de RET nog steeds oplopen doordat verschillende aanmaningen verplicht betaald moeten worden. De consequentie van wanbetaling is onherroepelijk detentie. Toch heeft de schuldenlast van Mandy momenteel nog geen prioriteit, omdat veel andere zaken voorrang hebben. De vraag hoe dit afloopt is dus nog onduidelijk. Mandy loopt nog niet bij de schuldhulpverlening.*

### **Hulp en Tegenwerking**

*Mandy heeft door eigen ervaringen niet altijd evenveel vertrouwen in de organisaties die zich bemoeien met haar leven. Wel weet ze onderscheid te maken tussen organisaties waarvan ze hulp krijgt en organisaties die haar dwars zitten. Ze heeft het gevoel dat ze verreweg de meeste steun ontvangt vanuit Bureau Frontlijn. Verder op de achtergrond ziet ze dat ook het Jongerenloket en MEE positieve dingen met haar doen. Organisaties en instanties waar ze moeite mee heeft zijn de voogden van haar kinderen: "de kinderbescherming werkt me tegen, ze hebben altijd commentaar op wat ik doe. Als ik ze dan vraag of ik mijn kinderen vaker mag zien, dan zeggen ze nee, omdat ik ooit gezegd zou hebben dat ik weer naar de Dominicaanse Republiek wilde." Haar voogden en de pleegzorg zijn ook onduidelijk. "Pleegzorg kijkt alleen maar naar de situatie van de kinderen. Ik wil heel graag meer weten over de dagelijkse dingen, hoe het met ze gaat, of ze wel goed eten. Laatst ging ik kijken of ze hun oren wel goed hadden gewassen. Want pleegzorg vertelt me niets over dat soort dingen. Ze concludeert zelf dat ze voornamelijk moeite heeft met het feit dat zij degene is die de hele tijd haar best moet doen om een stapje vooruit te komen, terwijl ze het gevoel heeft dat iedereen om haar heen niet communiceert wat ze precies moet doen om dichterbij haar kinderen te komen. "Niemand, behalve Bureau Frontlijn, kijkt naar wat ik graag wil of helpt me dat te bereiken. Het ergste is nog dat ze me niet vertellen wat ik zou kunnen doen om een stapje vooruit te komen. Maar als zij niets vertellen of rekening met mij houden, dan ga ik er zelf wel alles aan doen. Ik ben bereid om alles voor mijn kinderen te doen."*

### **Toekomstplannen**

*Ondanks het feit dat Mandy blij is met de positieve ontwikkelingen, vindt ze "dat het allemaal wel langzaam gaat, heel langzaam." Ze heeft nu een huis, gaat cursussen volgen en blijft hopen op de dag dat ze weer voor haar eigen kinderen kan zorgen. Als alles achter de rug is zou ze: "net als de hulpverleners mensen willen helpen. Laatst kwam ik al een man tegen, die was zijn huis kwijt. Toen zei ik al: joh je moet naar Frontlijn en het Woonhotel. Een week later zag ik hem op het Woonhotel. Hij hield de hele tijd mijn hand vast en bedankte me. Hij zei dat ik een engel was!"*



## **Bijlage 8. chronologisch overzicht hulpverlening casus Mandy en samenhangende spanningen**

### ***Casus omschrijving***

Begin december 2010 loopt Mandy binnen bij Bureau Frontlijn. Ze is acht maanden zwanger van haar vierde kind en is van plan er alles aan te doen om dit kind te mogen behouden. Haar drie andere kinderen zijn door Jeugdzorg uit huis geplaatst. Op het moment dat ze aanklopt bij Frontlijn heeft ze geen geldig identiteitsbewijs, geen bankrekening en inkomen, geen vaste verblijfplaats en zo'n 20.000 euro aan schulden. Verder blijkt dat Mandy niet staat ingeschreven bij de gemeente.

### **December 2010**

Mandy komt hoogzwanger binnengelopen op het kantoor bij Bureau Frontlijn in Rotterdam Zuid. Via via zou ze van Bureau Frontlijn gehoord hebben.

### ***Achterhalen informatie***

Een medewerker van Bureau Frontlijn gaat met haar in gesprek om haar verhaal te ontrafelen. Het blijkt dat haar kinderen uit huis geplaatst zijn. Wanneer kinderen uit huis geplaatst zijn, is een gezinsvoogd in het gezin aanwezig. Medewerker Bureau Frontlijn: "Hoe kan het zijn dat een hoogzwangere vrouw waarvan het kind al onder toezicht staat, in zo een staat bij ons binnenloopt?" De medewerker van Bureau Frontlijn neemt contact op met de voogd. Om informatie te achterhalen en om de voogd te informeren dat Bureau Frontlijn betrokken is. De medewerker van Bureau Frontlijn gaat na welke hulp de voogd al ingeschakeld heeft, welke hulp er nog nodig is en wat de voogd nog zou kunnen doen.

De gezinsvoogd geeft aan, dat zij het fijn vindt dat er via Bureau Frontlijn hulpverlening is voor de ouder. Zij richt zich voornamelijk alleen op de kinderen.

### ***Inschakelen lokale netwerken.***

Een medewerker van Bureau Frontlijn probeert DOSA en het Lokaal Zorgnetwerk in te schakelen voor hulp. Dosa staat voor Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak. Dosa zorgt er, samen met partners, voor dat risico- en probleemjongeren (weer) naar school en of aan het werk gaan en indien nodig in een hulpverleningstraject worden geplaatst (Gemeente Rotterdam, 2012). Het Lokaal Zorgnetwerk is een samenwerkingsverband tussen hulpverlenende instanties die op wijkniveau hulp verlenen aan personen met complexe problemen (GGD, 2012). Aangezien Mandy geen vast woonadres heeft kan zij niet geholpen worden door deze instellingen die zich op wijkniveau georganiseerd hebben.

### Spanning:

De gebiedsgerichtheid van organisaties en daarmee samenhangende toelatingsprocedures zorgen ervoor dat Mandy buiten de reguliere hulpverlening valt.

### ***Regelen van een ziektekostenverzekering, controle ziekenhuis***

Mandy was hoogzwanger maar had nog nooit een dokter gezien en had geen ziektekostenverzekering. Bureau Frontlijn is hiermee aan de slag gegaan. Het bleek later dat ze toch verzekerd was. Samen met de gezinsvoogd vanuit de Jeugdbescherming is er een afspraak in het ziekenhuis gemaakt.

### ***Aanmelding bij het Centraal Onthaal Jongeren, aanvraag postadres***

Een medewerker van Bureau Frontlijn brengt met Mandy een bezoek aan het jongerenloket om haar aan te melden bij het Centraal Onthaal Jongeren (Gemeentelijke organisatie gericht op dakloze jongeren tot 23 jaar) om zo een postadres te regelen. Een postadres is een adres waarop je, je kan inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Alleen wanneer je ingeschreven staat in GBA heb je recht op uitkeringen en andere toeslagen. Het blijkt dat Mandy geen identiteitsbewijs heeft, wat wel nodig is voor de aanvraag. Officieel moet je een aantal nachten in de crisisopvang bij het Centraal Onthaal Jongeren en dan kun je pas een postadres aanvragen, door een interventie van de klantmanager kon er toch een postadres aangevraagd worden zonder aan deze eis te voldoen.

### Spanning

Regels en procedures van verschillende instanties werken elkaar tegen. Zo heb je voor het aanvragen van een identiteitsbewijs geld nodig. Door het ontbreken van een postadres kan Mandy geen aanspraak op uitkeringen, toeslagen en dergelijke maken en heeft ze dus geen geld om een paspoort aan te vragen, wat nodig is om een postadres en daarop volgende een uitkering aan te vragen. Door deze 'loop' is het lastig en tijdrovend voor mensen zoals Mandy om een basis te creëren.

### ***Contact onderhouden met contactpersonen Jongerenloket***

Vanuit Bureau Frontlijn wordt er gedurende de gehele hulpverleningsperiode contact gehouden met het Jongerenloket. Vanuit het Jongerenloket heeft Mandy een klantmanager (verantwoordelijk voor het geld en inkomen van Mandy) en

een jongerencoach (erop gericht de jongere in beweging te krijgen en uit de schulden te helpen).

Vanuit het Jongerenloket bestaat het vermoeden dat er vanuit Frontlijn een vertekend beeld bestaat over de dienstverlening van het Jongerenloket. Ze krijgen vanuit Bureau Frontlijn veel vragen binnen die veel tijd kosten om te beantwoorden maar eigenlijk niet binnen het takenpakket van het Jongerenloket vallen. Zo krijgen zij vanuit Frontlijn vragen over adressen voor woonruimte en rechtsbijstand, terwijl dit volgens het Jongerenloket eigenlijk vragen voor Frontlijn zelf zijn. Dit wordt als lastig ervaren omdat de werkdruk bij het Jongerenloket al vrij hoog ligt. Bij het Jongerenloket hebben ze gemiddeld een caseload van 300 á 400 klanten en wordt de noodzaak gevoeld om zoveel mogelijk taken 'af te kaderen'. Dit verschil in caseload met bijvoorbeeld Frontlijn, waar het aantal veel lager ligt en intensieve begeleiding dus beter mogelijk is, kunnen de wederzijdse verwachtingen volgens het jongerenloket bemoeilijken. Een betere communicatie wordt door het Jongerenloket als noodzakelijk gezien.

#### Spanning

Een onduidelijk beeld van de rollen die verschillende organisaties vervullen bemoeilijkt samenwerking en zaait verkeerde wederzijdse verwachtingen.

Door hoge caseload wordt noodzaak tot 'afkadering' gevoeld. 'Afkadering' houdt het trekken van lijnen rondom de te verlenen hulp- en dienstverlening in. Taken worden afgestoten om aan de caseload te kunnen voldoen. Dit is eigenlijk een vorm van 'ritualism', het versimpelen van de complexe werkelijkheid.

#### ***Inschrijving bij de gemeente en een aanvraag voor een paspoort***

Een medewerker van Bureau Frontlijn gaat met Mandy naar de gemeente om een paspoort aan te vragen. Het bleek dat Mandy nog een boete van een vermiste identiteitskaart had openstaan. Daardoor heeft zij niet genoeg geld om het paspoort aan te vragen. Ze heeft van het Jongerenloket een voorschot van zestig euro gekregen, dat blijkt nu tien euro te weinig te zijn. De medewerker van Bureau Frontlijn en Mandy doen meteen aangifte bij de politie van de vermissing van het identiteitsbewijs. Omdat Mandy nog openstaande boetes heeft, wordt ze meteen opgepakt en moet ze een dag in de cel verblijven. Het Jongerenloket schiet de boetes voor en een week later heeft Mandy toch haar paspoort.

#### Spanning

De verschillende kokers en procedures werken elkaar tegen en belemmeren een probleemoplossing. Er wordt door het aanvragen van een paspoort een begin gemaakt in de probleemoplossing (waaronder de schuldenproblematiek) van Mandy. De opsluiting belemmert de probleemoplossing, het duurt langer om een paspoort aan te vragen en het vertrouwen van Mandy in de overheid daalt. Deze spanning ontstaat, doordat een probleem per domein wordt belicht en niet integraal. De politie ziet onbetaalde boetes en sluit de persoon hiervoor op, niet verder kijkende naar dieperliggende oorzaken van deze boetes. Opsluiting wordt als antwoord op het probleem 'onbetaalde boetes' gezien, dit terwijl daar veel meer oorzaken aan ten grondslag liggen die ook aangepakt dienen te worden voor een daadwerkelijke probleemoplossing.

### **December 2010- Juni 2011**

#### ***Vinden van onderdak***

Mandy wordt op het moment dat ze binnenkomt bij Bureau Frontlijn opgevangen door een persoon van de kerk. Dit is echter tijdelijk en ze moet op zoek naar nieuw onderdak. Bureau Frontlijn zoekt contact met verschillende opvangcentra. Zo wordt er contact gelegd met Het Leger des Heils (Christelijke organisatie die zich bezig houdt met evangelisatie, reclassering, maatschappelijke opvang en ontwikkelingssamenwerking). Mandy kan hier niet terecht omdat het Leger des Heils alleen personen tot zes maanden zwanger zou opvangen en Mandy op dat moment acht maanden zwanger was. Er wordt ook contact gelegd met de Crisisopvang van het Centrum voor Dienstverlening (Het CVD biedt maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke opvang en bemiddelt in vrijwilligerswerk), waar Mandy tijdelijk kan verblijven.

Vanuit het Jongerenloket wordt door druk vanuit Bureau Frontlijn gepoogd een project begeleid wonen op te starten. Het Jongerenloket zou volgens Bureau Frontlijn pas actief zijn gaan meewerken toen Mandy met een begeleider kwam. Wachtlijsten zorgen ervoor dat dit lang duurt. Mandy is niet op komen dagen toen er een plek geregeld was, waarop de plek weer vergeven werd.

Na een weekend verblijf in de crisisopvang van Arosa (Organisatie gericht op het opvangen en begeleiden van vrouwen en mannen en hun kinderen die hulp nodig hebben bij problemen rondom huiselijk geweld, uitbuiting, bedreiging of een opeenstapeling van problemen waar zij op eigen kracht niet meer uitkunnen komen), kan Mandy bij een vriend terecht. Deze vriend woont illegaal.

Via de GGD kan Mandy terecht in het Woonhotel Het Woonhotel biedt huisvesting aan personen die in een knellende woonsituatie verkeren. Hier kan Mandy acht maanden terecht en Mandy vindt daarna met hulp van Bureau Frontlijn zelf een eigen woning.

Binnen het woonhotel was het onduidelijk wat de rol van de betrokken partijen (GGD, Jongerenloket en Bureau Frontlijn) was. Er vond ook weinig communicatie vanuit deze partijen met het woonhotel plaats. Dit bracht voor het woonhotel veel onduidelijkheid over de duur van de opname en welke partijen wanneer te contacteren.

### Spanning

Bureau Frontlijn is afhankelijk van de welwillendheid van de cliënt. Komt de cliënt afspraken niet na, kan de gewenste hulp niet gegeven worden. Wachtlijsten zorgen ervoor dat het lang duurt voordat je onderdak krijgt. Daarnaast is het verblijf veelal van tijdelijke aard en is het door algemene toelatingsprocedures niet altijd mogelijk om aanspraak op een plek te maken (Leger des Heils). Een slechte communicatie tussen partijen belemmert de samenwerking.

## **Januari**

### ***Aanvraag 'broodnoodprocedure'***

Mandy heeft helemaal niks en snel geld nodig. Bureau Frontlijn vraagt een broodnoodprocedure aan. Dit is een voorschot vanuit de gemeente voor levensonderhoud voor personen die nog geen uitkering (kunnen) ontvangen (bijvoorbeeld door het ontbreken bankrekening). De aanvraag wordt afgekeurd omdat haar vriend een UWV uitkering had. Dit geld was wegens schulden echter niet beschikbaar. Pas toen Mandy bij haar vriend weg ging en zelfstandig ging wonen kon dit traject in gang gezet worden.

### Spanning

Algemene procedures, belemmeren de probleem oplossing in deze specifieke situatie.

## **januari- maart 2011**

### ***Pauze Bureau Frontlijn; steun na bevalling kind***

In de periode januari- maart 2011 is Mandy een tijdje onbereikbaar geweest voor Bureau Frontlijn. Mandy bevalt van haar vierde kind en haar kind wordt meteen door Jeugdzorg uit huis geplaatst. Mandy neemt na de bevalling na een gesprek

met haar gezinsvoogd weer contact op met Bureau Frontlijn. Mandy is erg fragiel en beschadigd. Ze heeft professionele hulp (psycholoog of dergelijke) nodig om verder te komen.

#### Spanning

De medewerking van de cliënt is nodig voor een succesvol hulptraject. Daarnaast is niet iedere cliënt in staat om samen de hulpverlening vorm te geven.

### **1 oktober 2011**

#### ***Voorschot aanvraag bij het Jongerenloket***

Mandy heeft nu dan wel onderdak bij haar vriend, maar er staan geen meubels in het huis. Ze heeft helemaal niks. Bureau Frontlijn helpt haar een voorschot aan te vragen (waarmee meubelen gekocht kunnen worden) bij het Jongeren loket. Het voorschot wordt afgewezen omdat Mandy illegaal wonend is.

#### Spanning

Algemene procedures, belemmeren de probleem oplossing in deze specifieke situatie.

### **April 2011**

#### ***Aanvraag uitkering bij het Jongerenloket***

Begin april vraagt Mandy een uitkering aan via het jongerenloket Rotterdam. In mei wordt besloten dat Mandy in aanmerking komt voor een toelage vanuit het Jongerenloket (aanvankelijk WIJ, later WAJONG uitkering). Maar ze is nog niet in het bezit van een bankrekening.

#### Spanning

Het duurt lang voordat er uitsluitsel over het wel of niet verstrekken van een toelage gegeven kan worden (iets meer dan een maand).

#### ***Aanvraag bankrekening***

Samen met Bureau Frontlijn vraag Mandy een convenant- ofwel basisbankrekening (een rekening die ook mensen met schulden kunnen aanvragen) aan. Mandy gaat eerst naar de ING en later naar de Rabobank. Bij beide banken geldt gemiddeld twee weken verwerkingstijd. Na deze twee weken krijgt ze in beide gevallen te horen dat deze banken haar niet kunnen helpen. Mandy: "ING heeft me geweigerd, daar had ik eerst een rekening. Bij de Rabobank zeggen ze dat ik eerst alles moet proberen om bij de bank waar ik het

laatst heb gezeten een nieuwe rekening te openen". Er is een aanvraag bij de ABN gedaan, maar dat duurt minstens twee maanden. Na deze twee maanden komt er geen respons. Mandy belt zelf meerdere malen en Bureau Frontlijn belt wekelijks 2 á 3 keer. Het blijft onduidelijk wat de status is. Na aandringen vanuit Bureau Frontlijn en met hulp vanuit de Kafkabrigade wordt er een afspraak met de regiomanager gemaakt. De regiomanager schakelt het door naar het kantoor op Zuidplein waar Mandy en een medewerker van Bureau Frontlijn op afspraak konden komen. De rekening kan dan worden heropend. De pas wordt naar een verkeerd adres gestuurd en op 31 juli ontvangt Mandy haar pas en kan zij betalingen gaan doen. Het heeft in totaal van 7 april tot 31 juli geduurd voordat Mandy haar bankrekening in gebruik kon nemen. In deze tijd kon zij geen uitkering huur- en zorgtoeslag ontvangen en stapelde de schulden zich op.

### Spanningen

Procedures, wachttijden en een slechte voorlichting/ communicatie zorgen ervoor dat het erg lang duurt een basisbankrekening aan te vragen. Daarnaast hangen procedures met elkaar samen en komen zo ook andere doelen van de probleemoplossing tot stilstand. Een bankrekening is immers nodig om uitkering, zorg- en huurtoeslag aan te vragen.

### ***Aanmelding bij MEE (ondersteunt mensen met een beperking) voor intake en IQ test***

Mandy heeft een laag IQ en heeft extra hulp nodig om weer zelfredzaam te worden. Met een CIZ indicatie kun je aanspraak maken op AWBZ-zorg, deze indicatie kun je alleen krijgen nadat er een IQ test is afgenomen. De aanvraag is niet goed doorgekomen. Er is een tweede aanvraag nodig.

Daarnaast wordt Mandy aangemeld voor de ambulante begeleiding vanuit MEE en het volgen van verschillende cursussen (over hoe om te gaan met geld en opvoeding). Met behulp van deze cursussen kan Mandy ook in contact komen met andere personen. Mandy komt afspraken bij MEE niet na en verschijnt niet op afspraken.

Vanuit MEE wordt de begeleiding vanuit Bureau Frontlijn als positief ervaren. Al hebben ze er geen duidelijk beeld van wat Frontlijn precies doet. De nauwe betrokkenheid met Mandy is wel duidelijk zichtbaar.

### Spanning

Het niet goed doorlopen van procedures zorgt voor vertragingen. De medewerking van de cliënt is nodig.

### ***prikpil***

Uit gesprekken met Mandy bleek dat ze niet wist hoe ze kon voorkomen zwanger te worden. Een medewerker van Bureau Frontlijn legt dit uit en vraagt geld aan voor de prikpil

### ***Contact met gezinsvoogden en bemiddeling***

Gedurende het gehele traject heeft Mandy een moeilijke band met haar gezinsvoogden. Bureau Frontlijn onderhoudt contact met de gezinsvoogden en bemiddelt in sommige gevallen tussen Mandy en de voogden.

### ***'Dagelijkse routine' en gedragsveranderingen***

Mandy is nu op een punt aangekomen dat de basis redelijk op orde is, er is een woning gevonden en inkomen. Nu kan er gewerkt worden aan de 'dagelijkse routine'. Het onderhouden van afspraken, het bijhouden van een financiële administratie en het oppakken van schulden. Bureau Frontlijn helpt Mandy met het opbouwen van vertrouwensrelaties. Mandy is erg gesloten naar haar voogden waardoor er geen vertrouwen kan ontstaan. Bureau Frontlijn loopt hier vast. Mandy heeft specialistische hulp nodig bij het verwerken van haar trauma's (haar verleden en het uithuisplaatsen van de kinderen). Daarnaast heeft Mandy een groot wantrouwen richting hulpverlening in het algemeen waardoor ze zich steeds meer afsluit.

### **Spanning**

Een vertrouwensband met de cliënt is van belang voor de hulpverlening.

Op een bepaald moment loopt de hulp vanuit Bureau Frontlijn vast en is Bureau Frontlijn afhankelijk van andere organisaties die dit kunnen overnemen. Bureau Frontlijn heeft geen formele macht om andere organisaties in te zetten en is afhankelijk van de procedures en besluitvorming van andere organisaties of de betreffende persoon in een bepaald traject kan komen.

### ***Inschakelen 'Homerun'***

Het project 'homerun' (deskundige begeleiding voor jonge ouders met een verstandelijke beperking) wordt door Bureau Frontlijn nu als een beter passende hulpverlening gezien en ingeschakeld.



### ***Aanmelding diagnostisch persoonlijkheidsonderzoek***

Wil Mandy weer ooit een grotere rol in het leven van haar kinderen gaan spelen, is het van belang dat er een weloverwogen en objectief beeld van haar capaciteiten en persoonlijkheid ontstaat. De doorverwijzing vindt via de huisarts plaats. I-psy kan alleen onderzoeken als Mandy in behandeling wil/moet. Tijdens een gesprek met de psycholoog van deze organisatie is de conclusie getrokken, dat psychiatrische behandeling niet doodzakelijk is. Het hele traject heeft drie maanden geduurd en er is dus niets uitgekomen. In samenwerking met de voogd wordt nu naar alternatieven voor diagnostisch onderzoek gezocht. Het blijkt dat er een wachtlijst van negen maanden voor de geijkte weg is.

#### Spanning

Lange procedures en wachtlijsten zorgen ervoor dat er nog geen onderzoek heeft kunnen plaatsvinden. Bureau Frontlijn kan cliënten doorsturen naar wat voor hen als passende hulp gezien wordt, maar de diagnose van Bureau Frontlijn wordt niet altijd geaccepteerd.

### ***Warme overdracht***

Mandy is op dit moment in behandeling bij Homerun. Via dit traject zou zij beter passende hulp kunnen krijgen. De contactmomenten tussen Bureau Frontlijn en Mandy worden dan ook langzaam afgebouwd. Het betekent niet dat nu op eens het contact stopgezet wordt. Zolang er behoefte vanuit de cliënt is om contact met Bureau Frontlijn te hebben gebeurt dat in principe. Ook zorgt Bureau Frontlijn ervoor dat de overdracht goed verloopt en alle organisaties al met elkaar in contact zijn gekomen en weten wat de rollen van elkaar zijn. Er wordt ook gewerkt aan het opbouwen van een vertrouwensband tussen Mandy en haar nieuwe begeleidster.

De medewerker van Bureaufrontlijn geeft aan dat Mandy op dit moment niet verder komt als Bureau Frontlijn de gaten blijven vullen. Zo komt ze niet verder. Mandy zou gebruik gedrag zijn gaan vertonen, misschien niet bewust, maar ze gebruikt Bureau Frontlijn wel.

#### Spanning

Bij het ontbreken van een vertrouwensrelatie met hulpverleners van andere organisaties, kan de overdracht 'eeuwig' duren.

Gebruik gedrag door de cliënt, de cliënt leunt sterk op de hulpverlening vanuit Bureaufrontlijn en komt zo zelf niet verder.

### ***Crisisinterventie***

Op dit moment ligt het zoontje van Mandy op sterven. Via haar voogd heeft Mandy telefonisch deze boodschap te horen gekregen met de aanvulling dat ze haar zoontje niet mag bezoeken. Mandy is in een crisis beland en Bureau Frontlijn is meteen naar Mandy toegegaan om haar bij te staan en te bedaren. Bureau Frontlijn vond dat er door deze uitspraak van de gezinsvoogd een ethische grens overschreden was en kon dit niet laten gebeuren. Bureau Frontlijn is per direct in gesprek getreden met de betrokken partijen om toch een bezoeksregeling te treffen. Er is uitgekomen dat Mandy onder begeleiding haar zoontje mag bezoeken. Er moet een bekend iemand met Mandy mee naar het ziekenhuis. Mandy heeft geen sociaal netwerk waar ze op kan terugvallen en de medewerker van Frontlijn heeft een vertrouwensband met haar opgebouwd. Deze medewerker staat nu dag en nacht beschikbaar om bij een verslechterde situatie met haar naar het ziekenhuis te gaan. De medewerker van Bureau Frontlijn neemt nu dus eigenlijk als hulpverlener de rol van het sociale netwerk (familie/ vrienden) op zich. Een taak die erg veel druk en spanning met zich mee brengt en een niet uit te voeren is voor meerdere casussen.

In een crisissituatie moet snel gehandeld worden. In principe zou het voor de rest van het traject (opbouw van vertrouwensband) beter zijn als een persoon van homerun met haar meegegaan zou zijn omdat zij nu de "hoofdverantwoordelijke" zijn. Maar de medewerker binnen homerun moest hierover eerst overleggen met haar baas en procedureel moeten de werknemers binnen homerun hun handelingen afstemmen en baseren op de inschattingen die een gezinsvoogd maakt. Ook mag de betrokkene vanuit homerun na kantooruren niet zelf een crisisbezoek afleggen, daar is een crisisdienst voor. De betrokkene heeft de regels een beetje kunnen oprekken en kan nu wel een paar uurtjes in het weekend paraat staan, maar dan is de rek er ook uit. Deze procedures maakte het voor de medewerker van Homerun lastig om snel actie te ondernemen en Bureau Frontlijn heeft dit op zich genomen. Medewerkers binnen Bureau Frontlijn hebben veel ruimte om eigen beslissingen te nemen en hoeven nooit nee te zeggen van de baas.

### Spanning

Procedures belemmeren een snelle actie. Daar waar andere organisaties niet snel genoeg kunnen handelen, springt Bureau Frontlijn in het gat. Dit kan tot functievermenging leiden.

Vervaging tussen de rol hulpverlenende instantie en sociaal netwerk.