

# ROTTERDAMSE KETENAANPAK TEGEN HET LICHT GEHOUDEN

ONDERZOEK NAAR DE KETENAANPAK  
*PERSOONSGERICHTE AANPAK ANTILLIANEN*

INGRID HOKKE  
DEBORAH THOMPSON

AFSTUDEERONDERZOEK JULI 2008

FACULTEIT DER SOCIALE WETENSCHAPPEN  
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM



# Rotterdamse ketenaanpak tegen het licht gehouden

Een onderzoek naar de ketenaanpak *Persoonsgerichte Aanpak Antillianen*

## **Auteurs**

Ingrid Hokke  
Deborah Thompson

## **Begeleidende docenten**

Dr. P.K. Marks  
Dr. A. van Sluis

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master Bestuurskunde

**Juli 2008**

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>- 6 -</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>- 7 -</b>
<b>2 Het onderzoek toegelicht</b> .....	<b>- 8 -</b>
2.1 Ketenaanpak in Rotterdam .....	- 8 -
2.2 Het onderzoek .....	- 8 -
2.2.1 Vraagstelling voor het onderzoek .....	- 9 -
2.2.2 Centrale vraag.....	- 9 -
2.2.3 Deelvragen .....	- 10 -
<b>3 Context van het beleid</b> .....	<b>- 12 -</b>
3.1 Landelijk PGA-Antillianen beleid .....	- 12 -
3.1.1 Aanleiding landelijk Antillianenbeleid.....	- 13 -
3.1.2 Landelijke besluitvorming.....	- 13 -
3.2 Gemeentelijk PGA Antillianen beleid .....	- 14 -
3.2.1 Rotterdams PGA Antillianen beleid .....	- 15 -
<b>4 Ketenaanpak vanuit theoretisch perspectief</b> .....	<b>- 17 -</b>
4.1 Het probleem; een indicatie voor een ketenaanpak .....	- 17 -
4.2 Samenwerkingsverband: netwerk of keten.....	- 19 -
4.2.1 Het netwerk .....	- 19 -
4.2.2 De keten .....	- 20 -
4.3 Het managen van de keten.....	- 21 -
4.3.1 Coördinatie .....	- 21 -
4.3.2 Sturing.....	- 22 -
4.4 Actoren in een keten .....	- 25 -
4.4.1 Interdependentie .....	- 25 -
4.4.2 Percepties.....	- 26 -
4.4.3 Strategie .....	- 27 -
4.5 Operationalisering .....	- 28 -
4.6 Onderzoeksmethode .....	- 29 -

4.6.1	Documentenonderzoek .....	- 29 -
4.6.2	Interviews .....	- 30 -
4.6.3	Schriftelijke vragenlijst .....	- 31 -
4.6.4	Analyse .....	- 31 -
<b>5</b>	<b>Ketenaanpak PGA-Antillianen in de praktijk .....</b>	<b>- 33 -</b>
5.1	Doelstelling ketenaanpak .....	- 33 -
5.2	Doelgroep in de ketenaanpak.....	- 34 -
5.3	Structuur van de keten .....	- 34 -
5.3.1	Opbouw en beschrijving van de keten.....	- 35 -
5.3.2	Overlegvormen.....	- 38 -
5.3.3	Knelpunten volgens de actoren .....	- 42 -
<b>6</b>	<b>De ketenaanpak geanalyseerd.....</b>	<b>- 45 -</b>
6.1	Het probleem .....	- 45 -
6.2	Het samenwerkingsverband.....	- 49 -
6.3	Het management .....	- 52 -
6.4	De actoren .....	- 54 -
6.5	Analyse-uitkomst .....	- 58 -
<b>7</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>- 60 -</b>
7.1	De deelvragen beantwoord .....	- 60 -
7.2	De centrale vraag beantwoord .....	- 62 -
7.3	Aanbevelingen .....	- 63 -
7.4	Slotakkoord.....	- 65 -
	<b>Literatuur- en bronnenlijst .....</b>	<b>- 66 -</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Actorenoverzicht .....</b>	<b>- 68 -</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Analysekader.....</b>	<b>- 69 -</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Respondenten.....</b>	<b>- 73 -</b>

## Voorwoord

Geïnspireerd door de stad waarin wij wonen, het werk dat wij doen en de opleiding die wij volgden, hebben wij ervoor gekozen een onderwerp te onderzoeken dat bijzondere aandacht heeft binnen het veiligheidsbeleid. Een speciale aanpak voor Antillianen, voor de één een controversiële keuze, voor de ander een noodzakelijke zorg om achterstand te verminderen. Voor ons een maatschappelijk interessant onderwerp om nader te bestuderen.

Door ons werk bij Reclassering Nederland en Dienst Justitiële Inrichtingen hebben wij te maken gehad met verschillende vormen van samenwerkingsverbanden, waaronder ook Persoonsgerichte Aanpakken van diverse doelgroepen. Veelal wordt dan gesproken van een ketenaanpak. Door hiernaar te kijken met een bestuurskundige blik, stelden wij ons de vraag in hoeverre in de praktijk daadwerkelijk sprake is van een ketenaanpak. Dit vormde de aanleiding voor het onderzoek dat voor u ligt.

Bij het uitvoeren van het onderzoek hebben wij steun gekregen van onze docenten Arie van Sluis en Peter Marks, die ons namens de Erasmus Universiteit begeleidden. Door hun coaching hebben wij ondanks onze up en downs dit eindresultaat bereikt. Wij zijn hen dankbaar voor hun aanmoediging, geduld en begeleiding, wat voor ons tot een positieve leerervaring heeft geleid.

Het empirisch onderzoek heeft dankzij de respondenten een enorme input gekregen. Wij zijn hen dankbaar voor hun medewerking. De enthousiaste wijze waarop zij ons een kijkje in hun keuken hebben gegund, zal ons bijblijven.

Tot slot mag de support die wij van onze partners hebben gekregen niet onvermeld blijven. Henk van der Velden en Jimmy Thompson hebben hierdoor een bijdrage geleverd aan onze inspanningen om dit onderzoek tot een goed einde te brengen.

## 1 Inleiding

'Rotterdam, de stad van aanpakken', is een uitspraak waarmee het Rotterdamse bestuur zijn daadkracht benadrukt. Als één van de vier grootste steden van Nederland heeft Rotterdam te maken met een diversiteit aan problematiek. Veiligheid is één van de problemen die de gemeente Rotterdam stevig aanpakt en zij heeft hiervoor verschillende actieprogramma's ontwikkeld.

Opmerkelijk hierbij is de keuze van het Rotterdamse bestuur om voor Antillianen een specifiek actieprogramma op te stellen. Dit is het enige actieprogramma waarbij niet een bepaalde problematiek, maar een bepaalde doelgroep centraal staat. De aanleiding voor deze keuze was het relatief hoge aandeel van deze doelgroep bij overlast en criminaliteit. Ten opzichte van andere gemeenten woont in Rotterdam de grootste populatie Antillianen. De omvang van het probleem vroeg om specifiek en integraal beleid. De gemeente Rotterdam heeft gekozen voor een integrale ketenaanpak en noemt dit *Persoonsgerichte Aanpak Antillianen (PGA-Antillianen)*.

In dit onderzoek zullen ons richten op de wijze waarop de ketenaanpak is vormgegeven bij het PGA-Antillianenbeleid. Ketenaanpak is een oplossingsrichting die de laatste jaren steeds vaker gebruikt wordt als bestuurlijk instrument. Ten aanzien van complexe maatschappelijke problematiek heeft niet alleen het gemeentelijke bestuur, maar ook de landelijke politiek een koers ingezet die gericht is op een integrale aanpak. Bij het inrichten van integrale netwerken worden termen als 'ketenaanpak', 'ketenmanagement' en 'ketensamenwerking' veelvuldig gebruikt. Het is niet altijd duidelijk of dit een symbolische aanduiding is van de verbondenheid van actoren, of dat er een specifieke samenwerkingsvorm mee bedoeld wordt. Ketenaanpak is een theoretisch model dat de specifieke kenmerken van deze samenwerkingsvorm beschrijft.

In dit onderzoeksrapport motiveren wij in hoofdstuk twee waarom wij naar dit specifieke beleidsterrein onderzoek doen en formuleren daarbij de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. In hoofdstuk drie beschrijven wij de context waarbinnen het beleid is gevormd en wordt uitgevoerd. In hoofdstuk vier belichten we de voor het onderzoek relevante theorie over de ketens. Op basis van de theorie is een beoordelingskader opgesteld, waarlangs de empirie, die in hoofdstuk vijf beschreven wordt, beoordeeld zal worden. De analyse volgt in hoofdstuk zes, waarna in hoofdstuk zeven de conclusies en aanbevelingen volgen die op basis van de theorie en empirie te trekken zijn over de onderzochte praktijksituatie.

## 2 Het onderzoek toegelicht

Bij de keuze van het beleidsonderwerp dat wij willen onderzoeken, achten wij politieke urgentie en maatschappelijke relevantie van belang. Bij het beleidsterrein 'veiligheid' is dit evident. Een onderwerp waar niet alleen de politiek en het bestuur, maar ook iedere individuele burger bij betrokken is. Wij hebben ervoor gekozen een lokale uitwerking van het veiligheidsbeleid te onderzoeken in Rotterdam: de Persoonsgerichte Aanpak Antillianen.

### 2.1 Ketenaanpak in Rotterdam

In Rotterdam is al langere tijd sprake van een toenemend gevoel van onveiligheid onder haar burgers. Oorzaken hiervan zijn vaak zeer divers en complex. Criminaliteitscijfers lijken in de laatste studies te zijn afgenomen, toch verandert dit gevoel van onveiligheid in de samenleving niet. Het is de gemeente Rotterdam er dus alles aan gelegen om hier een oplossing voor te vinden. In de strijd tegen overlast en criminaliteit heeft de gemeente Rotterdam ervoor gekozen een ketenaanpak in te zetten op onderdelen van het lokale veiligheidsbeleid.

Rotterdam richt haar veiligheidsbeleid op een grote diversiteit van probleemgebieden. Eén van deze probleemgebieden is de overlast en criminaliteit die veroorzaakt wordt door Antillianen. Diverse onderzoeken bevestigen hetzelfde: Antillianen blijken verantwoordelijk voor een groot deel van de hoge criminaliteitscijfers in Rotterdam. De oorzaken hiervan zijn niet eenduidig en gemakkelijk aan te pakken. Om tot een effectieve aanpak van deze problemen te komen, heeft de gemeente gekozen voor een integrale aanpak: Persoonsgerichte Aanpak Antillianen (vanaf nu te noemen: PGA-Antillianen). De gemeente typeert deze integrale aanpak als ketenaanpak.

Wij zoomen in op het PGA-Antillianenbeleid om de praktijk van een ketenaanpak te onderzoeken en te beoordelen aan de hand van de theorie die daarover beschikbaar is.

### 2.2 Het onderzoek

Politieke en bestuurlijke voorkeur voor een integrale aanpak van complexe probleemgebieden leidt al snel tot een beleidskeuze voor samenwerkingsverbanden die vervolgens veelvuldig de titel 'ketenaanpak' meekrijgen. In ons onderzoek houden wij deze ketenaanpak tegen het licht. De bevindingen die wij in de praktijk tegenkomen, zullen wij vergelijken met de theorie over ketenaanpak. Dit zou kunnen leiden tot aanbevelingen ten aanzien van knelpunten die mogelijk in de praktijk gesignaleerd worden.



Tot op heden is, voor zover bekend, nog geen onderzoek gedaan of de praktische uitwerking van de ketenaanpak bij het PGA-Antillianenbeleid. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie doet tweejaarlijks evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van de bestuurlijke arrangementen rondom Antillianen, maar de ketenaanpak zelf wordt niet onderzocht. Wij vinden het van belang dat niet alleen de uitkomsten van het beleid worden onderzocht, maar ook de bestuurlijke keuze voor een specifieke wijze van samenwerking middels de ketenaanpak.

### **2.2.1 Vraagstelling voor het onderzoek**

Aan de hand van dit onderzoek willen wij inzicht krijgen in hoe de ketenaanpak PGA-Antillianen in Rotterdam is vormgegeven. De vraag daarbij is in hoeverre dat overeenkomt met de theorie over ketenpak. Een literatuurstudie over werken in netwerken en ketens vormt het beoordelingskader van het onderzoek. Het valt op dat relatief weinig literatuur beschikbaar is over ketens, ketensamenwerking of ketenmanagement. Uit het onderzoek zou kunnen blijken dat zich in de praktijk knelpunten voordoen bij het werken in een keten, die niet herkend worden in de literatuur over dit onderwerp. Mogelijk kan dit onderzoek er dan toe bijdragen om de kennis over en de kunde van het werken in een keten te vergroten.

### **2.2.2 Centrale vraag**

De centrale vraag luidt:

***Hoe is het PGA-Antillianenbeleid in Rotterdam vormgegeven en kan dit getypeerd worden als ketenaanpak?***

Voor het beantwoorden van de centrale vraag zal naast het onderzoeken van de praktijk ook inzicht verkregen moeten worden in de theorie over ketenaanpak. Essentiële onderdelen die daarvoor onderzocht moeten worden, zijn de definiëring van een keten en de kenmerken die specifiek zijn voor een ketenaanpak. Dit onderzoek is niet gericht op de effectiviteit van het PGA-Antillianenbeleid in Rotterdam. Een wetenschappelijk verantwoord effectiviteitonderzoek gericht op het behalen van de beleidsdoelstellingen, valt buiten de scope van dit onderzoek en wordt daarom niet nader onderzocht. Voor het beoordelen van de praktijk met behulp van de theorie willen wij door dit onderzoek helderheid verschaffen over de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven en of het predikaat 'ketenaanpak' de samenwerking ook daadwerkelijk typeert.

Regelmatig geeft het openbaarbestuur opdracht tot het ontwikkelen van integraal beleid. In veel gevallen wordt dit beleidsmatig opgevolgd door het opzetten van een ketenaanpak, waarbij van de ketenpartners verwacht wordt op een specifieke wijze samen te werken. Het opzetten van een keten valt of staat met de duidelijkheid voor alle actoren over wat hiermee bedoeld wordt en wat van een ieder verwacht wordt. Onduidelijkheid hierover zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor het doel dat beoogd wordt met een keten.

In dit onderzoek zullen wij ons niet richten op het beoogde doel, maar op de vraag die daaraan voorafgaat: doet men wat men zegt te doen? Pas nadat deze vraag met 'ja' beantwoord kan worden, zou de effectiviteit van de ketenaanpak onderzocht kunnen worden. Dat zou een mogelijk vervolgonderzoek kunnen zijn. Echter, indien deze vraag met 'nee' beantwoord wordt, is het van belang te wegen wat de implicaties daarvan zijn voor de praktijk. Op grond van die constatering zouden aanbevelingen mogelijk op hun plaats zijn.

### 2.2.3 Deelvragen

Het beantwoorden van de centrale vraag, zullen wij doen aan de hand van het beantwoorden van 3 deelvragen.

#### *1. Wat is ketenaanpak?*

Om te kunnen beoordelen of in de praktijk sprake is van een ketenaanpak, zal een goed beeld verkregen moeten worden van de theorie over ketens. Hoe wordt een keten gedefinieerd? Wat zijn de uitgangspunten en specifieke kenmerken van een keten? Het antwoord op deze vragen geeft indicatoren die gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van de onderzochte praktijk.

#### *2. Hoe is inhoud gegeven aan het Rotterdamse PGA-Antillianenbeleid?*

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop het beleid in de praktijk is vormgegeven, moet zowel kennis genomen worden van de beleidsbeschrijving als de praktijkervaring van de betrokken actoren. Het totaalbeeld dat ontstaat, kan aan de hand van de beschreven theorie en de daarbij de opgestelde indicatoren geanalyseerd worden.

*3. Welke eventuele knelpunten doen zich voor in de praktijk en welke aanbevelingen kunnen daarover gedaan worden?*

Uit het empirische onderzoek zal blijken of zich knelpunten voordoen bij de uitvoering van het PGA-Antillianenbeleid. Indien dat het geval is, zal mede op grond van de theorie gezocht worden naar aanbevelingen ter verbetering.

### 3 Context van het beleid

Om het gemeentelijke PGA-Antillianen beleid binnen haar context te kunnen plaatsen, zullen we eerst aandacht besteden aan het landelijke veiligheidsprogramma, de landelijke criminaliteitsproblematiek onder Antillianen en vervolgens het ontstaan van het landelijke PGA-Antillianen beleid. Tenslotte beschrijven we de ontwikkelingen van het gemeentelijke PGA-Antillianen beleid.

#### 3.1 Landelijk PGA-Antillianen beleid

Veiligheid is een topprioriteit van de kabinetten Balkenende I, II en III. De duidelijke boodschap die deze kabinetten van de kiezer hebben meegekregen luidt als volgt: 'Nederland moet veiliger. De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar'. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiële en immateriële leed.

In antwoord op de roep om veiligheid uit de samenleving, is in 2002 het landelijke Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' van start gegaan. Kernthema's zijn terrorismebestrijding, crises- en rampenbeheersing en problemen in de wijk. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Veiligheidsprogramma ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij de minister van Justitie. Het Veiligheidsprogramma was in het begin vooral gericht op versterking van justitie en politie. Om tot een efficiënte aanpak te komen, bleek al snel dat het verbinden van organisaties die betrokken zijn bij veiligheid een eerste vereiste is. Met alle betrokkenen werd gewerkt aan een integrale aanpak om te komen tot een hechte veiligheidsketen. Ketenaanpak is dan ook de kern van de uitvoering van het Veiligheidsprogramma, aldus de kabinetsnota 'naar een veiliger samenleving' (2002).

Speerpunten van het beleid zijn onder andere de aanpak van de stelselmatige daders en van jeugdcriminaliteit. Politie en justitie pakken met voorrang zaken aan die zich afspelen in de openbare ruimte, zoals openlijk geweld, straatroven, vernielingen en misdragingen in het openbaar vervoer. De categorie die de meeste schade aanricht, wordt het eerst aangepakt. Daarnaast heeft men onderzoek gedaan naar de verschillen in aard en omvang van criminaliteit tussen de verschillende in Nederland verblijvende herkomstgroepen. Er zijn namelijk sterk te onderscheiden cijfers van criminaliteit tussen deze groepen. De Antilliaanse bevolkingsgroep springt eruit door verantwoordelijk te zijn voor een zeer groot percentage van de verschillende vormen van overlast in Nederland.

### 3.1.1 Aanleiding landelijk Antillianenbeleid

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum heeft in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek landelijk onderzoek gedaan naar allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen. De onderzoekers Jennissen en Blom constateerden dat, rekeninghoudend met de omvang van de in Nederland aanwezige bevolkingsgroepen, Antillianen bij alle delicttypen de hoogste criminaliteitscijfers hebben (2007, p.1).

Een interessante onderzoeksvraag die zij gesteld hebben, is die van het patroon van de leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers. Het klassieke patroon hiervan is namelijk dat op een bepaalde leeftijd de activiteit in de criminaliteit toeneemt om vervolgens op een latere leeftijd weer af te nemen. Hier zijn allerlei verklaringen voor te geven. Het ontstaan van criminaliteit is vaak op een jonge leeftijd waar spanningen en de kick belangrijk zijn. Op een latere leeftijd (rond het 25<sup>e</sup> levensjaar), als men een gezin gaat stichten en bijvoorbeeld vast werk heeft, zie je dat die activiteit afneemt. Het opvallende in het onderzoek van Jennissen en Blom is dat aangetoond werd dat bij Antillianen in tegenstelling tot de andere onderzochte groepen de criminaliteitscijfers hoog blijven tot aan het derde en vierde levensdecennium (2007, p.16). Pas na de leeftijd van 40 valt een lichte daling in criminaliteit te constateren.

Naast deze leeftijdscurve onderscheidt de groep Antilliaanse delictplegers zich ook door de soort criminaliteit die zij plegen. Waar bij andere onderzoeksgroepen een aantal typen delicten zijn te onderscheiden die bij hen het meest voorkomt, is dit bij de Antilliaanse groep niet het geval. Zij hebben bij alle delicttypen de hoogste criminaliteitscijfers. Deze cijfers zijn vooral bij drugs- en wapendelicten twee keer zo hoog als bij de andere onderzochte groepen (2007, p.9). Dit was voor het openbaar bestuur op landelijk en lokaal niveau voldoende aanleiding tot het doelgroepspecifieke beleid.

### 3.1.2 Landelijke besluitvorming

In de afgelopen jaren zijn er een aantal cruciale momenten geweest die hebben geleid tot het landelijke PGA-Antillianen beleid. Hieronder worden de meest doorslaggevende aanleidingen en beslismomenten benoemd.

- *2003 Vaststelling van de 21 Antillianengemeenten*

Het gaat hier om gemeenten met meer dan 1% Antilliaanse bewoners. Deze (inmiddels) 21 gemeenten, hebben convenanten afgesloten om de komende jaren extra te investeren in kansarme Antillianen. Daarin spreken zij met het rijk af het voortijdig schoolverlaten, de jeugdwerkloosheid en de overlast en criminaliteit tegen te gaan. De betrokken gemeenten krijgen daarvoor van het rijk gezamenlijk twintig miljoen euro verdeeld over

vier jaar. De steden willen met de extra maatregelen proberen te voorkomen dat Antilliaanse jongeren die niet goed meekomen in de Nederlandse samenleving afglijden in de criminaliteit<sup>1</sup>. De gemeente Rotterdam is voorzitter van de Antillianengemeenten.

- *2004 Aanbieden van de beleidsnotitie Antilliaanse risicjongeren aan de Tweede Kamer*

Hierin geeft minister Verdonk van (destijds) Vreemdelingenzaken en Integratie de politieke visie weer over de groeiende overlast van Antilliaanse risicjongeren. Waarbij zij tevens een pakket van preventieve en curatieve maatregelen voorstelt. Deze notitie is een startnotitie geweest voor het maken van nieuw beleid. Het gold als een aanleiding voor de huidige PGA-methodiek en het ontstaan van de bestuurlijke arrangementen.

- *2005 Bestuurlijke arrangementen*

Het plan van de bestuurlijke arrangementen kreeg vorm en werd geïmplementeerd. De 21 Antillianengemeenten hebben in dit kader afspraken gemaakt om schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren fors terug te dringen. Deze afspraken zijn vastgelegd in de bestuurlijke arrangementen. In deze bestuurlijke arrangementen leggen de Antillianengemeenten en het Rijk zich vast voor de periode van 2005-2008 op het bevorderen van een stabiele leefsituatie van Antilliaanse jongeren. Gemeenten hebben veel vrijheid om een lokale aanpak te ontwikkelen. De inhoud van de bestuurlijke arrangementen is daarom afhankelijk van de specifieke problemen ter plaatse en de prioriteiten die de gemeente stelt.

- *2006 (januari) Kaatsheuvelconferentie*

Tijdens deze conferentie werd gesproken over de Antillianenproblematiek op landelijk- en lokaal niveau. De maatschappelijke problemen werden vanuit meerdere standpunten belicht en gezocht werd naar de 'best practices'. Want het hebben van een integrale manier van werken is op zich nog niet voldoende. Tijdens de conferentie werd de intensieve samenwerking met de Antilliaanse gemeenschap als een prioriteit genoemd in een succesvolle aanpak. Naar aanleiding van deze conferentie hebben Burgemeester en Wethouders (2006) een brief aan De Gemeenteraad opgesteld waarin de extra inzet van het Actieprogramma Integrale aanpak Antillianen wordt beschreven.

### **3.2 Gemeentelijk PGA Antillianen beleid**

Inmiddels is de Persoongerichte Aanpak die naast het terugdringen van overlast en criminaliteit ook gericht is op preventieve maatregelen, in meerdere gemeenten in Nederland geïmplementeerd en geëvalueerd. De aanpak bestaat uit het signaleren van

---

<sup>1</sup> De 21 Antillianengemeenten zijn: Almere, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Eindhoven, Groningen, Leeuwarden, Lelystad, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Vlaardingen, Vlissingen, Zoetermeer en Zwolle. Hoewel er inmiddels 21 Antillianengemeenten zijn, houden ze in hun presentatie altijd vast aan de oorspronkelijke achttien.

problemen, het uitwisselen van informatie tussen ketenpartners en het maken van een gezamenlijk plan op maat om de recidive van de overlastgever terug te dringen. Daarnaast is het monitoren een belangrijk aspect in de uitvoering van het beleid, aangezien uit de praktijk blijkt dat het hier om hardnekkige problemen gaat, aldus Bieleman et al. (2006, p.29)

In 2005 maakte het Rijk afspraken met de Antillianengemeenten in Nederland met als doel vroegtijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid, criminaliteit en overlast onder Antilliaanse risicojongeren te verminderen.

De gemeenten hebben veel vrijheid om een lokale aanpak te ontwikkelen. De inhoud van het bestuurlijke arrangement is daarom afhankelijk van de specifieke problemen ter plaatse en de prioriteiten die de gemeente stelt. Het gemeentelijke beleid is zowel algemeen als specifiek. Specifiek beleid is ontwikkeld voor groepen in achterstandsituaties, zoals de voor- en vroegschoolse onderwijs, voortijdig schoolverlaten, het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, jongerenwerk, jeugdmaatschappelijk werk, volwassenenonderwijs en gezins- en opvoedingsondersteuning.

Verder is het beleid gericht op de voorkoming van maatschappelijke uitval om zo (beginnende) problemen te signaleren en deze in een vroegtijdig stadium aan te pakken. Hiertoe vindt nauwe samenwerking plaats met andere organisaties, zoals jeugdzorg, politie en justitie, reclassering en zorginstellingen. Op deze manier kan een brede ketenaanpak gerealiseerd kan worden die zich richt op het op elkaar aansluiten van preventie en repressie, aldus beschreven in het veiligheidsprogramma (2002).

### **3.2.1 Rotterdams PGA Antillianen beleid**

De gemeente Rotterdam gebruikt de PGA-methode al langere tijd voor de problematiek rondom jeugd, veelplegers en verslaafde veelplegers. Daarnaast kampt de gemeente Rotterdam met een gestaag groeiende criminaliteit in de Antilliaanse gemeenschap. De omvang van de Antilliaanse gemeenschap in Rotterdam is ongeveer twintigduizend inwoners en daarmee de grootste Antilliaanse populatie binnen één gemeente in Nederland. Uit politiecijfers blijkt dat deze relatief kleine groep van drie tot vier procent van de totale Rotterdamse bevolking, verantwoordelijk is voor een buitenproportioneel deel van de misdaad: elf procent van de geweldsmisdrijven en een kwart tot één derde van de moorden, straatroven en overvallen.

Door de significante problematiek die veroorzaakt wordt door deze relatief kleine groep Antillianen, heeft de gemeente Rotterdam ervoor gekozen ook voor deze doelgroep de PGA-methode toe te passen, aldus het collegeprogramma Rotterdam 2006-2010. Ketenaanpak vormt, naast landelijk ook op lokaal niveau, de kern van dit beleid. In 2005 werd het Actieprogramma 'Integrale Aanpak Antillianen' vastgesteld. Het ontworpen actieprogramma dient als een kader waar veel veiligheidsprogramma's onder vallen. Zo ook de PGA-Antillianen. Het actieprogramma heeft een groot aantal doelstellingen. Waaronder het terugdringen van de overlast in de gemeente Rotterdam en het voorkomen dat Antilliaanse jongeren afglijden en terecht komen in het criminele milieu. Het uiteindelijke doel is dat de Antilliaanse bevolkingsgroep volwaardig deelneemt aan de Rotterdamse samenleving en dat de achterstandpositie afneemt. Met deze integrale aanpak wordt de ontwikkeling hiertoe in gang gezet. Deze aanpak richt zich dus ook op meer dan alleen de aanpak van criminaliteit.

De gemeente heeft de regierol bij de ketenaanpak PGA-Antillianen. Met de betreffende aanpak wordt de resultaatsverplichting aangegaan dat iedere Antilliaan vanaf de leerplichtige leeftijd tot 35 jaar werk heeft, of op school dan wel een justitieel traject zit. Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' wordt fors ingezet op vroege signalering van problemen en op aanpakken daarvan en op opheffing van achterstanden.



## 4 Ketenaanpak vanuit theoretisch perspectief

Om te kunnen beoordelen of het PGA-Antillianenbeleid dat in Rotterdam een ketenaanpak wordt genoemd overeenkomt met de theoretische uitgangspunten van het werken in een keten, onderzoeken we in dit hoofdstuk wat de literatuur hierover schrijft. Op basis van de literatuur scheppen we in dit hoofdstuk een beoordelingskader voor de vergelijking van de theorie met de praktijk. We beperken ons hierbij tot bestuurskundig relevante theorieën die betrekking hebben op het fenomeen 'ketenaanpak' en richten ons daarbij op de theorieën over procesmanagement, netwerkmanagement en ketenmanagement.

In deze literatuurstudie gaan we op zoek naar de definiëring van een ketenaanpak en de specifieke kenmerken ervan. We zullen hierbij antwoorden zoeken op vragen als 'wanneer is een ketenaanpak geïndiceerd?' en 'wat kenmerkt specifieke samenwerkingsverbanden?' Daarnaast zoomen we in op de wijze waarop de actoren zich in de keten tot elkaar verhouden. Het antwoord op deze vragen geeft helderheid over de kenmerken waarmee een keten zich onderscheidt van alle andere samenwerkingsvormen. Het totaal van deze specifieke kenmerken vormt een kader dat als uitgangspunt dient bij de analyse.

Iedere paragraaf zal afgesloten worden met een weergave van de operationele begrippen die voor het onderzoek relevant zijn. Deze worden samengevoegd tot een overzicht van operationele begrippen, die na een conceptualisering verder geconcretiseerd zijn tot een overzicht van de belangrijkste indicatoren. De operationele begrippen, met bijbehorende indicatoren zullen dienen als beoordelingskader voor het empirische onderzoek. Ter afsluiting volgt een korte beschrijving van de onderzoeksmethode.

### 4.1 Het probleem; een indicatie voor een ketenaanpak

De keuze voor een oplossingsrichting als de ketenaanpak hangt samen met de aard en omvang van de problematiek die opgelost moet worden. Wanneer gekozen wordt voor het hanteren van een ketenaanpak, dan is die keuze gerechtvaardigd wanneer de aard en omvang van de problematiek daar aanleiding toe geven.

Problemen staan veelal niet op zichzelf. In veel gevallen hebben verschillende problemen raakvlakken met elkaar, waardoor verschillende actoren met eenzelfde doelgroep te maken krijgen. Deze problemen kunnen zich in wisselende combinaties voordoen, waardoor ook de actoren in wisselende combinaties betrokken zijn bij eenzelfde

doelgroep. Iedere actor richt zich daarbij op de problematiek die valt onder de eigen organisatiedoelstelling.

Een combinatie van probleemgebieden leidt vaak tevens tot een overstijgende problematiek. Zo kan bijvoorbeeld een combinatie van problemen op het gebied van financiën, arbeid en criminaliteit tot een overstijgend probleem leiden in de vorm van openbare orde en veiligheid. Bij een overlappende problematiek blijken de verschillende actoren onafhankelijk van elkaar vaak niet tot een (politiek en/of maatschappelijk) aanvaardbare oplossing te komen voor het overstijgende probleem. De oplossing van het ene probleem kan pas effectief zijn als ook de andere problemen worden opgelost, waardoor het van belang is de problemen integraal aan te pakken.

Wanneer een verbinding van oplossingsrichtingen noodzakelijk is om tot een (politiek en/of maatschappelijk) aanvaardbare oplossing te komen, dan is een integrale aanpak onvermijdelijk. Er is dan geen sprake van een enkelvoudig probleem, maar van een hoge mate van complexiteit. Deze complexiteit komt overeen met hetgeen De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (1998, p.4) schrijven: "Het complexe karakter van problemen komt vaak ook voort uit het gegeven dat een bepaalde problematiek niet in isolement kan worden opgelost, maar vervlochten is met andere problemen."

Het is deze vervlechting die noodzaakt tot een integrale aanpak, waarbij meerdere actoren de problematiek gezamenlijk aanpakken. Bij het ontwikkelen van deze samenwerking zal naast de inhoud van de problematiek óók aandacht moeten zijn voor het *proces* van samenwerking en dat vraagt om een procesontwerp. Volgens De Bruijn et al. (1998, p.86) komt een procesontwerp vaak pas tot stand als sprake is van "een 'sense of urgency'. Dit wil zeggen dat voldoende partijen van mening moeten zijn dat er sprake is van een probleem en er van overtuigd moeten zijn dat dit probleem slechts door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is."

Een 'sense of urgency' ontstaat volgens De Bruijn et al. (1998) vaak bij problemen die aan drie criteria voldoen. Eén: de problemen zijn ongestructureerd. Er zijn geen objectiveerbare oplossingen voor het probleem en de actoren hebben verschillende normen en waarden ten aanzien van het probleem. Twee: de problemen moeten in een netwerk opgelost worden. Er zijn meerdere partijen betrokken bij de oplossing, waardoor sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. De partijen hebben verschillende belangen en verschillende waarden en normen. Drie: de problemen en oplossingen zijn dynamisch. Veranderingen in context en tijd zijn van invloed op het probleem en de oplossing.

Wanneer gekozen wordt voor een ketenaanpak, zal sprake moeten zijn van de hierboven genoemde criteria die de basis vormen voor het draagvlak voor een gezamenlijke aanpak.

Operationele begrippen die van belang zijn bij de beoordeling of het probleem vraagt om een ketenaanpak zijn:

- complexiteit
- 'sense of urgency'
- ongestructureerd
- netwerkoplossing
- dynamisch

## 4.2 Samenwerkingsverband: netwerk of keten

Wanneer sprake is van een complexe problematiek, dan zijn verschillende actoren betrokken bij de doelgroep en de oplossing van de problematiek. Wanneer uit deze betrokkenheid een samenwerkingsverband ontstaat, dan kan dat op verschillende wijzen vormgegeven worden. "Samenwerkingsverbanden tussen organisaties bestaan in allerlei vormen en maten. (...) Deze samenwerkingsverbanden kunnen een variëteit aan labels krijgen opgeplakt, zoals netwerk, partnership, coalitie, consortium, groep en alliantie. Maar meestal wordt de term netwerk gebruikt als koepelbegrip waarmee al deze mogelijke samenwerkingsvormen worden aangeduid" (De Wit, Meyer & Breed, 2000, p. 69). Daarnaast wordt tegenwoordig ook vaak van een 'keten' gesproken.

Voor de beoordeling van samenwerkingsverbanden zoomen wij in op de veel gebruikte term 'netwerk' en de specifieke term 'keten'. In beide vormen van samenwerking staat het doel- of themacentrische handelen en denken centraal. Zijn de termen netwerk en keten daardoor inwisselbaar, of worden hiermee toch verschillende vormen van samenwerking bedoeld? In deze paragraaf zullen we daar antwoord op geven.

### 4.2.1 Het netwerk

Wanneer verschillende actoren samenwerken, dan wordt de cluster van actoren vaak aangeduid als netwerk. Netwerken worden door Edwards en Schaap (2000, p.39) getypeerd als "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen". Het gaat hier veelal om reeds bestaande relaties, waarbij de sociale aard van de relaties centraal staan.

#### 4.2.2 De keten

Over een keten wordt gesproken als “een netwerk van weliswaar autonome organisaties die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product tot stand brengt” (Van Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen & In 't Veld, 2000, p. 42). Deze omschrijving duidt erop dat een keten een verbijzondering is van een netwerk. Waarin schuilt deze verbijzondering? De toevoeging dat een keten “een immaterieel maatschappelijk product tot stand brengt, zoals de sociale zekerheid” (Grijpink, 2006, p. 9) helpt ons op weg. ‘Verhoging van de veiligheid’ zou eveneens als zo’n immaterieel product gedefinieerd kunnen worden.

Om het onderscheid nog verder te verhelderen volgen wij de theorie van Van Duivenboden et al. (2000, p. 31, 33). Allereerst kan onderscheid gemaakt worden in het type relaties dat actoren aangaan. Binnen een keten staat de *functionaliteit* van de relaties centraal, terwijl bij een netwerk het *sociale karakter* van de relaties centraal staat.

Naast het type relaties, is volgens Van Duivenboden et al. (2000, p. 33) ook onderscheid te maken tussen de selectie van actoren binnen een netwerk of een keten. “De vaststelling welke actoren deel uitmaken van een netwerk vindt plaats aan de hand van hun *feitelijke, concrete betrokkenheid* bij een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. Bij de bepaling van de schakels in de keten wordt veel meer uitgegaan van de *vooraf vastliggende functioneel gegeven relaties* tussen actoren.” Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een ketenaanpak, moet dus ook gekeken worden naar de wijze waarop de selectie van actoren heeft plaatsgevonden en het type relaties dat de actoren met elkaar aangaan.

Vervolgens benadrukken Van Duivenboden et al. (2000, p. 31, 33) dat een keten zich van een netwerk onderscheidt doordat sprake is van een *sequentiële ordening* en een *gerichtheid in tijd*. Dit hangt samen met het functionele karakter van een keten. Een keten kan volgens hen gezien worden als een metafoor van een sequentiële verbondenheid tussen de verschillende schakels, waarbij de output van de ene schakel de input van de andere schakel vormt. Om te beoordelen of een samenwerkingsverband gekenmerkt kan worden als ‘ketensamenwerking’, is het dus de vraag of sprake is van een volgtijdelijkheid in de uitvoering tussen de verschillende actoren en of deze volgtijdelijkheid verbonden is aan een tijdspad. Kunnen actoren op ieder desgewenst moment hun activiteiten uitvoeren, of zijn ze aan elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk?

Een keten kan dus beschouwd worden als een bijzondere vorm van een netwerk dat zich onderscheidt door de *wijze van selectie* van actoren, het *type relaties* dat de actoren onderling aangaan en de *wijze van ordening* van handelen. Deze ordening van handelen wordt gekenmerkt door het *functionele karakter*, de *sequentiële ordening* en de *gerichtheid in tijd*.

Operationele begrippen voor de beoordeling of er sprake is van een verbijzondering van het netwerk in de vorm van een keten zijn:

- immaterieel maatschappelijk product
- selectie en samenwerking van actoren gebaseerd op functionaliteit
- sequentiële ordening van handelen
- volgtijdelijkheid van handelen

### 4.3 Het managen van de keten

Wanneer gekozen wordt voor het werken in een keten, dan komt de samenhang tussen de actoren die betrokken zijn niet vanzelf tot stand en wordt de samenwerking niet automatisch gestroomlijnd. De samenwerking moet 'gemanaged' worden. De wijze waarop deze taak wordt vormgegeven, is bepalend voor de mate waarin men daadwerkelijk als keten functioneert. Coördinatie en sturing zijn essentiële onderdelen van het ketenmanagement.

#### 4.3.1 Coördinatie

Ketens kunnen op verschillende wijzen gecoördineerd worden. Van Duivenboden et al. (2000, p. 60-61) onderscheidt vier wijzen waarop gecoördineerd kan worden: zelforganisatie, estafettevorm, geformaliseerde coördinatie en strategische coördinatie.

##### *Zelforganisatie*

Bij zelforganisatie is sprake van het laagste niveau van afstemming. Er is geen actieve coördinatie. Er kan nauwelijks gesproken worden van ketensamenwerking, omdat de actoren voornamelijk autonoom blijven handelen. Deze coördinatievorm zal dan ook niet of nauwelijks tot synergie leiden.

##### *Estafettevorm*

De actieve coördinatie bij de estafettevorm komt tot stand middels afstemming door overleg van de ene actor met de direct volgende actor binnen de keten. Bij deze vorm dragen de actoren geen medeverantwoordelijkheid voor de gehele keten, maar slechts voor een stukje daarvan. Verantwoordelijkheid wordt van de ene actor aan de andere

overgedragen. Wanneer deze overdrachten goed verlopen dan bevordert dat de coördinatie van de hele keten. Het ontbreken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid zou een negatief effect kunnen hebben op het ontstaan van synergie.

#### *Geformaliseerde coördinatie*

De actieve coördinatie bij de geformaliseerde coördinatie vindt plaats door een geformaliseerde eenheid. Hierbij kan gedacht worden aan een stuurgroep, een bestuursraad, een commissie of een taakgroep. De activiteiten binnen de keten worden door deze coördinatoren op elkaar afgestemd. Gezamenlijk overleg vindt plaats en beslissingen worden gezamenlijk genomen. Vaak ziet men hier ook het ontwikkelen van gezamenlijke ICT systemen, wat de ketenpartners ertoe noodzaakt ook de interne processen op elkaar af te stemmen. De wederzijdse afhankelijkheid neemt hierdoor toe en leidt vaak tot een behoefte aan gezamenlijke visie en strategie. De afstemming van activiteiten die bij deze coördinatievorm aanwezig is, heeft een positief effect op het ontstaan van synergie.

#### *Strategische coördinatie*

Ook bij strategische coördinatie is sprake van een geformaliseerde eenheid die coördineert. Het onderscheid met geformaliseerde coördinatie is de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de geformaliseerde eenheid om, in het belang van de gehele keten, een strategische koers uit te zetten en te bewaken. Veelal is sprake van een ketenregisseur die ketenpartners ertoe kan manen zaken te doen of te laten. Een ketenregisseur kan één persoon zijn of een groep van personen.

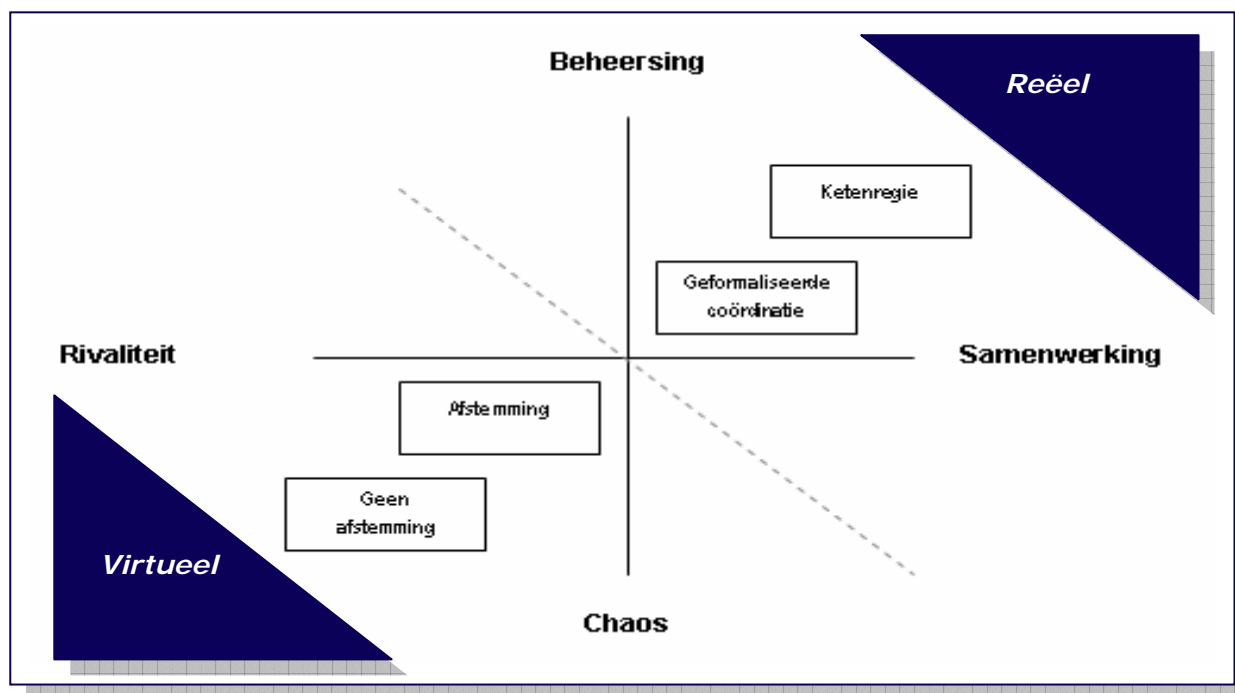
Strategische coördinatie lijkt de krachtigste vorm van coördinatie, omdat sprake is van doorzettingsmacht. Dit kan er echter ook toe leiden dat actoren formeel hun taak op zich nemen en zich conformeren aan de gemaakte afspraken, omdat zij daartoe gemaand worden. Informeel zouden zij echter steken kunnen laten vallen, omdat zij bijvoorbeeld hun autonomie willen behouden of geen eigen voordeel ervaren bij samenwerking. Het risico: alleen woorden, geen daden.

### **4.3.2 Sturing**

Het coördineren van een keten brengt met zich mee dat de keten ook 'gestuurd' moet worden. De politiek geeft richting aan de te volgen beleidslijnen. Deze richting moet gevolgd worden bij de uitvoering van het beleid en het is van belang dat de actoren zich gezamenlijk hieraan blijven committeren. Dit vraagt om voortdurende sturing gedurende de totstandkoming en uitvoering van de ketenaanpak.

Een samenwerkingsverband kan alleen profiteren van de voordelen van een ketenaanpak als de actoren daadwerkelijk doen waartoe zij zich gecommitteerd hebben. Van Duivenboden et al. (2000, p. 63) onderscheiden twee soorten ketens: een reële keten en een virtuele keten. De virtuele keten doet zich voor als een keten, maar in essentie is geen of nauwelijks sprake van een gezamenlijk doel, gezamenlijke verantwoordelijkheid en onderlinge afstemming. In de reële keten wordt bereikt wat beoogd is: gezamenlijke verantwoordelijkheid en onderlinge afstemming, met als winst synergie.

De vier componenten van sturing zijn volgens Van Duivenboden et al. (2000, p. 63) te bundelen in twee paradoxen: beheersing versus chaos & rivaliteit versus samenwerking. Deze paradoxen zijn onlosmakelijk verbonden met de vier generieke coördinatievormen die in de vorige paragraaf zijn beschreven en kunnen samengevoegd worden tot een kwadrant (figuur 3.1) waarin een keten gepositioneerd kan worden.



Figuur 4.1 Ketenkwadrant  
Van Duivenboden et al. 2000, p. 63

Wanneer de ketenaanpak binnen een samenwerkingsverband als reële keten functioneert, dan zal sprake moeten zijn van samenwerking en beheersing. Indien sprake is van chaos en rivaliteit, dan kan slechts gesproken worden van een virtuele keten. Om dit te kunnen beoordelen worden de twee sturingsparadoxen nader belicht.

### *Beheersing versus chaos*

Beheersing duidt volgens Van Duivenbode et al. (2000) op een grote mate van afstemming en controle binnen de keten. Chaos duidt op zelfsturing, waarbij organisaties voornamelijk hun eigen doelen nastreven. Beheersing gaat gepaard met het organisationele leiderschapspectief, waarbij ervan uit gegaan wordt dat leiders sterk richting kunnen geven aan hun organisatie of aan een keten. Chaos gaat daarentegen gepaard met een organisationele dynamiek perspectief. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat de invloed van leiders op de strategie van de organisatie slechts marginaal is. Strategie zou niet uitgezet worden door een leider, maar zou tot stand komen vanuit een complex sociaal systeem. Ondanks de tegenstelling blijkt in de praktijk nauwelijks sprake te zijn van sturing van ketens via pure vormen van chaos of beheersing. Meestal is sprake een combinatie van beide in meer of mindere mate, waardoor geen sprake is van een zuivere tegenstelling maar van een paradox.

### *Rivaliteit versus samenwerking*

Actoren zullen altijd proberen een zekere mate van autonomie te behouden, waardoor een spanningsveld ontstaat tussen rivaliteit en samenwerking. "Zelfstandigheid geeft de bewegingsvrijheid om constant het eigen belang na te streven, zonder gevangen te zijn in een web van afhankelijkheidsrelaties (De Wit et al., 2000, p.70)." Daarentegen biedt het onderkennen van gezamenlijke belangen, volgens De Wit et al. (2000, p.70), de mogelijkheid om meerwaarde te creëren, door in een vervlochten omgeving zo effectief mogelijk te kunnen opereren. De mate waarin een actor bereid is minder te rivaliseren en meer samen te werken is afhankelijk van de mate waarin eigen belangen en doelen gediend worden. Deze balans is bepalend voor de functionaliteit van de keten.

De mate waarin een keten goed gemanaged en gestuurd kan worden, blijkt op grond van het bovenstaande voor een groot deel afhankelijk te zijn van de actoren in de keten. De mate waarin zij een gezamenlijk doel willen nastreven en bereid zijn tot samenwerking is van invloed op de totstandkoming van een reële keten of de verhindering daarvan.

Operationele begrippen bij de beoordeling van de coördinatie en sturing van de keten zijn:

- ketencoördinatie
- virtuele keten
- reële keten



#### **4.4 Actoren in een keten**

De wijze waarop de actoren die bij een samenwerkingsverband betrokken zijn zich tot elkaar verhouden en zich in binnen de keten gedragen, is van grote invloed op de het functioneren van de keten. Een ketenaanpak kan alleen goed tot stand komen als de actoren bereid zijn een bepaalde mate van autonomie op te geven voor samenwerking. Hierdoor ontstaat een onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren. Actoren kunnen verschillende strategieën hanteren die de samenwerking kunnen bevorderen of juist tegenwerken. Om te kunnen beoordelen hoe actoren zich binnen een samenwerkingsverband gedragen, worden de concepten interdependentie en strategie verder uitgewerkt.

##### **4.4.1 Interdependentie**

Wanneer sprake is van afstemming van uitvoeringsbeleid, dan ontstaat interdependentie, oftewel onderlinge afhankelijkheid, tussen de betrokken actoren. Iedere actor zal een afweging moeten maken tussen de mate van autonomie (zelfsturing) en samenwerking die voor de eigen organisatie gewenst of toelaatbaar is. Naast het eigen belang is ook sprake van een gezamenlijk belang. Zowel het eigen belang, het gezamenlijke belang, als het maatschappelijke belang zijn factoren die meewegen in de overweging van een actor om zich te committeren aan de gevraagde samenwerking met het gevolg een gedeeltelijke vermindering van autonomie en zelfcontrole. Deze keuze is echter afhankelijk van een aantal factoren.

Wanneer een actor beschikt over exclusieve bronnen en middelen dan kan daarmee de machtspositie binnen een keten vergroot worden en is men minder afhankelijk van de anderen. Koppenjan en Klijn (2004, p.45-47) onderscheiden hierbij formele competenties en beslissingsmacht, die enerzijds helder te identificeren zijn als bronnen van geld, organisatie en menskracht, en anderzijds minder helder te identificeren als autoriteit, legitimiteit, strategisch vermogen, mobilisatiemacht etc. De mate van belang van deze middelen en bronnen en de mate van inwisselbaarheid, bepalen de onderlinge afhankelijkheden en de positie van de actoren in de keten.

Middelen en bronnen zijn dus bepalend voor de machtsposities. Omdat de middelen en bronnen veelal niet evenredig verdeeld zijn over de actoren, zijn de machtsposities ongelijk. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen realisatiemacht en hindermacht. Wanneer een actor streeft naar een bepaalde beslissing, dan heeft hij realisatiemacht nodig. Realisatiemacht is zeldzaam geconcentreerd bij één actor, maar meestal verdeeld over een aantal actoren. Hindermacht is daarentegen vaker bij één actor geconcentreerd. Wanneer actoren zich bewust zijn van zowel hun eigen middelen, bronnen en

machtspositie, als die van de andere actoren, dan kunnen zij hiermee rekening houden in de samenwerking en een strategie kiezen die hun doel het beste zal dienen.

De interdependenties worden dus mede bepaald door de bronnen van macht waarover actoren beschikken. De mate waarin zij hiervan gebruik kunnen maken, is echter ook afhankelijk van de doorzettingsmacht van de geformaliseerde eenheid of ketenregisseur die de keten coördineert en de politieke druk die op het ketenproces drukt. De individuele bronnen van macht moeten dus in relatie tot de coördinerende en sturende macht binnen de keten gewogen worden.

#### **4.4.2 Percepties**

De onderlinge afhankelijkheid die binnen een keten bestaat, betekent niet dat alle actoren dezelfde denkbeelden hanteren over relevante ketenaangelegenheden. Binnen een keten hebben actoren ieder hun eigen organisatiedoelen, organisatiecultuur, organisatie-ethiek en organisatiegeschiedenis. Dit beïnvloedt de wijze waarop zij zaken waarnemen en beoordelen, wat weer van invloed is op de overeenstemming binnen de keten.

De verschillen in percepties hebben volgens Koppenjan en Klijn (2004, p.48) voornamelijk te betrekking op de volgende gebieden:

- problemen
- oplossingen
- andere actoren
- ontwikkelingen in de omgeving

Wanneer actoren binnen een keten verschillende probleemdefinities hanteren, dan zullen zij moeilijk overeenstemming bereiken over een geschikte oplossingsrichting. Ook de percepties die de actoren van elkaar hebben, zijn van invloed op de samenwerking. Wanneer een actor zich opwerpt om op een bepaald terrein het initiatief te nemen, terwijl een andere actor geen vertrouwen heeft in de daadkracht van de betreffende actor, dan is dat bepalend voor de posities die zij ten opzichte van elkaar innemen. Elk zullen zij hun strategie daarop afstemmen, waar in de volgende paragraaf expliciet op ingegaan wordt.

Percepties komen tot stand gedurende een proces dat veelal een lange tijdsperiode beslaat en zijn daardoor redelijk statisch. Echter, een verandering in de samenwerking of de omgeving kan ook leiden tot een verandering van percepties, waardoor tevens sprake kan zijn van dynamische percepties.

De mate waarin percepties binnen een keten overeenstemmen of verschillen, is bepalend voor de efficiency en effectiviteit van de samenwerking, en daarmee voor de ketenaanpak.

#### **4.4.3 Strategie**

De wijze waarop actoren binnen een keten hun machtsbronnen wel of niet aanwenden, zal tot uitdrukking komen in de gekozen strategie in de samenwerking. De strategieën bevinden zich op een continuüm tussen coöperatie en obstructie. Om de strategieën van de actoren in een keten te kunnen beoordelen, onderscheiden we de vijf strategieën zoals door Koppenjan en Klijn (2004, p. 48-49) getypeerd:

- coöperatiestrategie;
- faciliteringstrategie;
- vermijdingstrategie;
- ga-alleen-strategie;
- conflictstrategie.

##### *Coöperatiestrategie*

Een actor kan verschillende redenen hebben om te kiezen voor de coöperatiestrategie. Inherent aan deze strategie is een afname van de onafhankelijkheid van de individuele actor. De mate waarin een actor hiertoe bereid is, hangt samen met de winst die de samenwerking voor de actor oplevert. Deze winst kan materieel zijn (geld, middelen, etc.) of immaterieel (macht, strategisch vermogen, etc.), zoals beschreven in paragraaf 3.5.1 over interdependentie.

##### *Faciliteringstrategie*

Wanneer een actor baat heeft bij de samenwerking dan kan hij voor een faciliteringstrategie kiezen die erop gericht is de samenwerking te verstevigen en tot gezamenlijke oplossingen te komen bij conflicten. Deze strategie kenmerkt zich dus door de actieve rol die de actor vervult in het bevorderen van de samenwerking.

##### *Vermijdingstrategie*

Bij een gebrek aan machtsbronnen kan gekozen worden voor een vermijdingsstrategie om het verlies van autonomie, macht of middelen te voorkomen. Het vermijdende gedrag kan bijvoorbeeld gericht zijn op het nakomen van onderlinge afspraken, de totstandkoming van een gezamenlijke beslissing, het oplossen van een conflict. Door adequate samenwerking te vermijden, wordt aangestuurd op uitstel van de ongewenste situaties met de hoop op afstel.

### *Ga-alleen-strategie*

Wanneer de ga-alleen-strategie gehanteerd wordt, is er geen behoefte aan samenwerking en afhankelijkheid van andere actoren wordt vermeden. De aanleiding tot deze strategie kan onder andere gelegen zijn in een gebrek aan overeenstemming over de probleemdefiniëring, de doelstelling of de samenstelling van de keten. Deze strategie kan echter alleen succesvol zijn als de actor beschikt over voldoende machtsbronnen om zich te kunnen onttrekken aan een samenwerkingsverband.

### *Conflictstrategie*

De conflictstrategie wordt gehanteerd ter vermijding van verlies van autonomie. Het conflict kan bijvoorbeeld gericht zijn op de probleemdefiniëring of de gekozen oplossingsrichting, maar kan ook gericht zijn op de machts- of middelenverdeling binnen de keten. Ook hier geldt dat de actor over bepaalde machtsbronnen moet beschikken om deze strategie succesvol te kunnen voeren. Bij deze strategie wordt de machtsbron veelal gebruikt als hindermacht, die aangewend wordt om de eigen belangen te behartigen.

Operationele begrippen bij de beoordeling van de wijze waarop de actoren zich in de keten verhouden tot de andere actoren en in staat zijn samenwerking te bevorderen, te verhinderen of te vermijden.

- machtsbronnen
- interdependentie
- percepties
- strategie

## **4.5 Operationalisering**

Op grond van de theorie hebben wij de volgende vier kernthema's vastgesteld:

- het probleem;
- het samenwerkingsverband;
- het management;
- de actoren.

Voor ieder kernthema hebben wij de belangrijkste operationele begrippen geselecteerd. In bijlage 2 zijn de operationele begrippen geconceptualiseerd, waarna de belangrijkste indicatoren zijn geformuleerd. Het totaal van deze operationele begrippen en indicatoren vormt het beoordelingskader voor het empirische onderzoeksmateriaal over de ketenaanpak binnen het PGA-Antillianenbeleid in Rotterdam.

Het geformuleerde beoordelingskader vormt enerzijds de bron voor de op te stellen checklists voor het empirische onderzoek: het documentenonderzoek en de interviews. Anderzijds vormt het een kader aan de hand waarvan de gegevens uit het empirische onderzoek geanalyseerd zullen worden. Sommige operationele begrippen worden onderzocht aan de hand van indicatoren die overlappend zijn met de indicatoren van andere operationele begrippen. Zo zegt de indicator 'middelen' (geld, tijd, menskracht, etc.) iets over de operationele begrippen 'netwerkoplossing' en 'functionaliteit'. Door deze overlap kan het antwoord op één interview item in sommige gevallen van toepassing zijn op verschillende operationele begrippen. De checklist voor de interviews zal hierdoor beperkter zijn dan de totale lijst met indicatoren.

#### **4.6 Onderzoeksmethode**

Voor het empirische onderzoek zullen wij verschillende methoden van dataverzameling gebruiken. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de praktijk is het niet voldoende om alleen de beleidsbeschrijving te bestuderen of alleen van de praktijkervaringen kennis te nemen. De beleidsbeschrijving geeft de uitgangspunten weer, terwijl de praktijkervaringen de uitwerking van de uitgangspunten laat zien. De verkregen informatie kan onderling bevestigend, aanvullend of tegenstrijdig zijn. Dit geeft tevens een beeld van de 'hardheid' van de verkregen informatie. De informatie kan als relatief 'hard' aangemerkt worden als het bevestigd wordt uit verschillende bronnen. Of als relatief 'zacht' als bronnen elkaar tegenspreken. Een combinatie van verschillende informatiebronnen geeft dus niet alleen een beeld van de overeenkomsten en verschillen tussen wat men beoogt en wat men doet, maar geeft tegelijkertijd informatie over de kwaliteit van de gegevens. Dit leidt tot een completer totaalbeeld wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

##### **4.6.1 Documentenonderzoek**

Voor het empirisch onderzoek starten we met een documentenonderzoek, omdat dit informatie geeft over PGA-Antillianen die tevens kan dienen als achtergrond en vergelijkingsmateriaal bij de interviews. Zonder deze documenteninformatie is de kans aanwezig dat een eenzijdig beeld ontstaat als alleen informatie uit interviews gebruikt wordt. Voor het documentenonderzoek zullen wij gebruik maken van documenten als beleidsnotities, procedures, convenanten, samenwerkingsafspraken, notulen, etc. Voor het verkrijgen van de relevante documenten maken wij gebruik van internet, benaderen wij ons eigen professionele netwerk en benaderen wij de actoren in de PGA-Antillianenketen.

#### 4.6.2 Interviews

Het verzamelen van informatie over praktijkervaringen doen wij naast het documentenonderzoek door middel van interviews. Interviews hebben onze voorkeur boven enquêtes, omdat voor het onderzoek voornamelijk kwalitatieve informatie nodig is. Een interview biedt namelijk betere mogelijkheden voor het verkrijgen van kwalitatieve informatie, omdat gecheckt kan worden of de vraag begrepen is zoals bedoeld; een nadere toelichting op een antwoord gevraagd kan worden; in het gesprek ongevraagd nuttige informatie ter sprake kan komen en tenslotte omdat een gesprek de mogelijkheid tot observatie geeft van o.a. gedrag en emotie wat impliciet extra informatie biedt en hetgeen gezegd wordt kan versterken of afzwakken.

Zoals Baarda en De Goede (2001, p.184) beschrijven zijn er twee keuzemogelijkheden voor het verkrijgen van informatie uit interviews: de gestructureerde wijze en de ongestructureerde wijze van dataverzameling. Het betreft een gestructureerde manier als van te voren precies bekend is wat voor informatie nodig is voor het onderzoek. Tijdens het interview willen we een vast aantal onderwerpen aan bod laten komen, maar ook ruimte hebben om door te kunnen praten over wat de respondenten inbrengen. Daarom gebruiken wij een mengvorm van de gestructureerde en ongestructureerde wijze van dataverzameling. Het interview zal de vorm van een 'open' gesprek hebben, maar van te voren hebben we bepaald welke informatie we van de respondenten willen weten. Tijdens het gesprek maken we gebruik van een checklist met onderwerpen die aan bod moeten komen. Hierdoor borgen we dat in alle interviews de relevante onderwerpen besproken worden, zodat de informatie uit de verschillende interviews met elkaar vergeleken kan worden en aansluit bij het beoordelingskader dat is opgesteld ten behoeve van de analyse.

Wij hebben een selectie gemaakt van actoren die we zullen benaderen voor een interview (zie bijlage3). Met de selectie van actoren beogen we een goede mix te krijgen van publieke en private organisatie, kernactoren en minder centrale actoren, actoren uit grote en kleine organisaties. De context van de betreffende actoren kent veel verschillen en met de daardoor wellicht verschillende interpretaties ontstaat een breed spectrum aan ervaringen, meningen en overtuigingen. Met deze mix hopen we een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de praktijk van de ketenaanpak.

De interviews worden (zo mogelijk) gepland binnen een periode van maximaal anderhalve maand. Het hanteren van een afgebakende periode is van belang om te voorkomen dat gedurende de interviewperiode beleidswijzigingen worden doorgevoerd

waardoor de verkregen informatie niet meer vergelijkbaar is. Met deze afgebakende periode beogen we de validiteit van het onderzoek te maximaliseren.

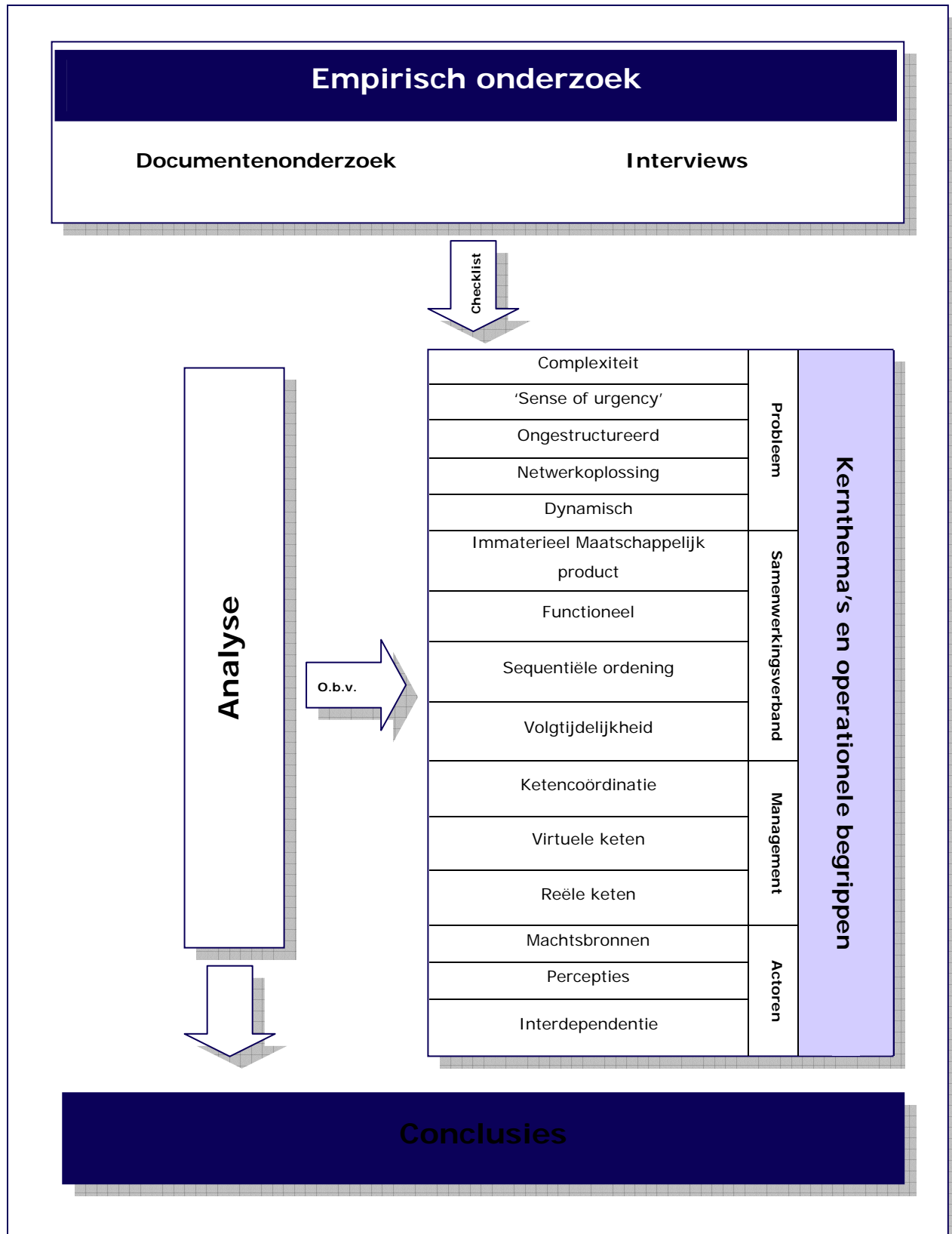
#### **4.6.3 Schriftelijke vragenlijst**

Indien een geselecteerde actor door omstandigheden niet beschikbaar is voor een interview, dan zullen wij verzoeken als alternatief een schriftelijke vragenlijst in te vullen. De vragenlijst is vastgesteld op basis van de interviewchecklist. Op deze manier kunnen we vasthouden aan de oorspronkelijke selectie van actoren. De extra informatie die in een interview verkregen kan worden, gaat hiermee verloren, maar op de essentiële onderwerpen wordt wel antwoord verkregen waardoor de informatie bruikbaar is voor de analyse.

#### **4.6.4 Analyse**

Aan de hand van de opgestelde indicatoren zal de verzamelde informatie geordend en geanalyseerd worden, waarna uiteindelijke conclusies getrokken worden met betrekking tot de deelvragen en de centrale vraag.

Figuur 4.2 is een schematische weergave van de toepassing van de theorie, met behulp van het beoordelingskader, op de empirie om uiteindelijk tot conclusies te komen met betrekking tot de centrale vraag.



Figuur 4.2



## 5 Ketenaanpak PGA-Antillianen in de praktijk

In de voorafgaande hoofdstukken is de beleidscontext geschetst waarbinnen de ketenaanpak PGA-Antillianen landelijk en op gemeentelijk niveau tot stand is gekomen. Vervolgens zijn de theoretische uitgangspunten waardoor een ketenaanpak gekenmerkt wordt uitgewerkt. In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer die volgen uit ons empirisch onderzoek naar de ketenaanpak PGA-Antillianen in Rotterdam. De beschrijving van deze empirie is deels gebaseerd op informatie verkregen uit documentonderzoek en deels verkregen uit informatie afkomstig uit interviews. Met de respondenten is afgesproken dat de informatie die wij in dit onderzoek beschrijven anoniem wordt weergegeven. We hebben voor het empirisch onderzoek zes organisaties benaderd die aangesloten zijn bij de ketenaanpak. Hiervan hebben we vijf respondenten<sup>2</sup> bereid gevonden om mee te werken aan ons onderzoek.

De term ketenaanpak wordt in dit hoofdstuk veelvuldig gebruikt bij de beschrijving van de empirische informatie. Of er daadwerkelijk sprake is van een dergelijke keten zal blijken na de analyse van de gegevens en de koppeling met de theorie hierover in de volgende hoofdstukken. In elke paragraaf wordt eerst de informatie weergegeven die is verkregen uit het documentonderzoek, gevolgd door de informatie uit de interviews.

### 5.1 Doelstelling ketenaanpak

De ketenaanpak PGA-Antillianen is gericht op het terugdringen van overlast, criminaliteit en achterstanden op het gebied van onder andere werk, huisvesting, opleiding en financiën. Anders dan voorheen heeft in deze aanpak niet het Openbaar Ministerie de regie in het proces, maar de gemeente zelf. Daarnaast zal niet langer enkel repressie de inzet zijn, maar zal ook gekeken worden naar een passend hulpaanbod. Daarnaast is volgens Henderickx (2006, p.7) een doelstelling het voorkomen dat opgroeiende Antilliaanse jongeren afglijden en terechtkomen in een circuit van overlast en criminaliteit.

Volgens de respondenten in het onderzoek is het doel van de ketenaanpak de criminaliteit terug te dringen en de achterstand van Antillianen ten op zichte van de autochtone bevolkingsgroep in Rotterdam te verkleinen. Deze achterstand moet tot een respectabel niveau worden teruggedrongen. Een percentage van 100 zal nooit lukken, daar is men zich van bewust. In 2008 moet, volgens het actieprogramma Integrale aanpak Antillianen, de overlast en oververtegenwoordiging in criminaliteit van de Antillianen met 30% zijn teruggedrongen. Geen van de respondenten heeft hier uitspraken over gedaan. Wel gaf respondent aan dat de cijfers op het gebied van school-

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 3 voor een overzicht van respondenten.

verlaten en schoolverzuim, in 2007 verlaagd waren. Waardoor volgens respondent het resultaat van de ketenaanpak PGA-Antillianen zichtbaar werd. Echter harde cijfers kwamen niet naar voren.

## 5.2 Doelgroep in de ketenaanpak

Voor een succesvol programma en haalbare doelstellingen in de keten is het van belang dat er een heldere definitie is van de doelgroep op wie het beleid van toepassing is. Uit het onderzoek van Henderickx (2006, p.5) komt de volgende definitie:

“Tot de doelgroep behoren personen van de Antilliaanse afkomst die in Rotterdam zijn ingeschreven. Het gaat daarbij om personen met meervoudige problemen en/of personen die deel uitmaken van een hinderlijke en overlastgevend of criminele groep en/of personen die geen opleiding en werk hebben.”

De respondenten in het onderzoek waren eenduidig in hun doelgroepanalyse. Volgens hen gaat het om de Antilliaanse bevolkingsgroep, die overlast veroorzaakt, hulp behoeft op minimaal twee leefgebieden en in de leeftijdscategorie tot 35 jaar oud valt.

## 5.3 Structuur van de keten

PGA-Antillianen richt zich enerzijds op het terugdringen van bestaande overlast en crimineelgedrag. Anderzijds behelst het preventieve maatregelen met drang en dwang die voorkomen dat opgroeiende Antilliaanse jongeren afglijden en terechtkomen in het circuit van overlast en criminaliteit. De aanpak begint meestal met het aanstellen van trajectbegeleiders. Zij benaderen de Antilliaanse gezinnen in Rotterdam om te bepalen of één of andere vorm van hulp nodig is, voorts wordt de persoon op de PGA-Antillianen lijst geplaatst.

De PGA-Antillianen doelgroep wordt volgens Henderickx (2006, p.7) in kaart gebracht door drie lijsten. Deze lijsten onderscheiden zich van elkaar door de aard van de problematiek die zich voordoet en geven input voor de casusoverleggen. Het gaat om de volgende lijsten:

- een Top 500 lijst, bestaande uit Antillianen met meervoudige problematiek;
- een Top 200 lijst, bestaande uit Antillianen die deel uitmaken van een hinderlijke, overlastgevende of criminele groep;
- een werk/school lijst, bestaande uit Antillianen waarbij de voornaamste problematiek is dat zij die geen werk of opleiding hebben.

De folder *Huntu nos por logra*, uitgegeven door Directie Veiligheid (2008), beschrijft de aanpak van PGA-Antillianen als grotendeels out reachend van aard. Eén van de respondenten benadrukt dat dit een nieuwe werkwijze is. Voorheen werd van de doelgroep verwacht dat zij de weg naar de diensten wisten te vinden. In de praktijk bleek dit niet te werken. Tegenwoordig zoekt men de mensen dan ook thuis of op straat op. Dat betekent dat dagelijks zo'n 24 trajectbegeleiders op pad zijn om bij de Antilliaanse gemeenschap thuis en op straat een probleemschatting te maken. Zij analyseren de situatie en inventariseren wat er eventueel aan hulpverlening nodig is. Zij werken met de opdracht; aanbellen/aanspreken/aanpakken, aldus beschreven in de eerder genoemde folder *Huntu nos por logra*. Vervolgens nemen zij de eerste stap in het programma door ervoor te zorgen dat de mensen gekoppeld worden aan de juiste hulpverlenende instantie. Een andere mogelijkheid waarop iemand in de aanpak geplaatst wordt is een signaal van een van de betrokken organisaties dat er problemen in het gezin of met de persoon zijn, waarop de trajectbegeleiders op onderzoek uitgaan. Op deze manier vangen zij signalen vanuit alle hoeken op, van politiecontacten tot onderwijsproblemen. Problemen moeten op deze wijze in een zo vroeg mogelijk stadium gesignaleerd worden.

### **5.3.1 Opbouw en beschrijving van de keten**

#### *Deelnemende ketenpartners*

Uit documentonderzoek blijkt dat de actoren die in dit kader om de tafel zitten niet willekeurig bij elkaar gezet zijn. Respondenten vertellen dat bij de start van het programma tijdens de 'Kaatsheuvelconferentie', elke organisatie uitgenodigd werd die ook maar zijdelings te maken had met de betreffende doelgroep. Tijdens deze conferentie hebben verschillende organisaties toezeggingen gedaan op het gebied van deelname aan het programma. Echter niet elke organisatie is vertegenwoordigd in de keten, aldus respondent. Wel wordt van iedere actor die betrokken is bij de PGA-methode, verwacht mee te helpen om de doelstelling 'een veiliger Rotterdam' te verwezenlijken.

In het adviesrapport *PGA-Antillianen Rotterdam* (Henderickx, 2006) wordt de structuur van de keten beschreven. De keten wordt volgens de bron vormgegeven door een negental vaste ketenpartners. Het is afhankelijk van het niveau van het overleg welke functionarissen aanschuiven. Op het niveau van de werkgroep zijn het voornamelijk directieleden terwijl op het niveau van het casusoverleg vooral uitvoerend medewerkers deel nemen aan het overleg. De betrokken organisaties zijn volgens Henderickx:

- Gemeente
- Deelgemeente
- Politie

- Openbaar Ministerie (OM)
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe)
- Woningbouwcoöperaties
- Jeugd Onderwijs en samenleving (JOS)
- Geestelijke Gezondheid Dienst (GGD)
- Roteb

Daarnaast zijn er volgens Henderickx (2006, p.19) nog een aantal 'schilpartners' te benoemen die afhankelijk van de individuele casus of specifieke problematiek deelnemen aan het ketenoverleg, het is bij deze actoren onduidelijk welke functionarissen het overleg bijwonen. Voorbeelden van betrokken organisaties zijn:

- Reclassering
- Maatschappelijke ondernemingen (bijvoorbeeld Stichting Maas)
- Raad voor de Kinderbescherming
- Jeugdzorg
- Stichting Mozaïek
- Stichting Welzijnsbevordering Antillianen (SWA)

De Antillianenregisseur bepaalt welke 'schilpartner' uitgenodigd wordt voor een overleg. Voor meer informatie over de kerntaken, werkgebieden en bevoegdheden, zie bijlage 1. De aanwezigheid van de zogeheten schilpartners is niet bij alle respondenten bekend. Zo gaat de ene respondent ervan uit dat elke betrokken organisatie altijd vertegenwoordigd is bij de betreffende overleggen. Terwijl de ander aangeeft dat er überhaupt nog gesproken moet worden over welke organisatie nu eigenlijk betrokken is bij de ketenaanpak. Ook in de documentatie over de betrokken ketenpartners is onduidelijkheid. Het Rotterdamse actieprogramma *Integrale Aanpak Antillianen* geeft namelijk een vijftal actoren aan die onderdeel van de keten zouden zijn. Genoemd worden; een vertegenwoordiger van de politie, SoZaWe, Zorgnetwerk, de stedelijk coördinator en de deelgemeentelijke regisseur. De overige ketenpartners zullen volgens het programma werkende weg toegevoegd worden. Met betrekking tot de gemeentelijke structuur en opzet van het programma is meer duidelijkheid, zie de hieronder beschreven rollen van de actoren, ook genoemd in de folder *Huntu nos por logra*.

#### *Probleemeigenaar*

In de keten is de Burgermeester van Rotterdam, de heer Opstelten eindverantwoordelijk voor het welslagen van het hele proces en het behalen van de doelstellingen (probleemeigenaar). De burgermeester staat geheel achter de PGA aanpak, gelet op zijn uitspraken die hij in 2006 in de Telegraaf heeft gedaan. De Telegraaf meldde: 'Opstelten

stelde, dat de problemen die Antillianen veroorzaken op straat, aan het eind van dit jaar tot het verleden behoren. Lukt dat niet, dan trekt de burgemeester het boetekleed aan. "Dan kan er met mij worden afgerekend", sprak hij ferm.'

#### *Stadsmarinier*

Vervolgens staat onder de burgermeester, in hiërarchische lijn, de stadsmarinier. De stadsmarinier heeft een mandaat van de Burgermeester om de ketensamenwerking te implementeren en coördineren. Hij kan beschouwd worden als een soort 'Superambtenaar' met speciale bevoegdheden. Hij is regiehouder, stuurt de ketenpartners aan op hoofdlijnen en houdt overzicht op de knelpunten in de samenwerking. Deze vorm van sturing door de stadsmarinier wordt bevestigd door de respondenten. In eerste instantie zal de stadsmarinier te werk gaan in de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde. Een team van sleutelfiguren uit gemeentelijke diensten en andere betrokken organisaties biedt de noodzakelijke ondersteuning om maatregelen snel en effectief door te voeren. Deze ambtelijke regierol is gepositioneerd bij de Bestuursdienst, afdeling Openbare Orde en Veiligheid, aldus het actieprogramma *Integrale aanpak Antillianen* (2005).

#### *Antillianenregisseur*

De Antillianenregisseur is een gemeenteambtenaar die van de Burgemeester het mandaat heeft gekregen voor de uitvoering van zijn taken. Deze mandatering geeft hem bevoegdheden die normaal de Burgermeester zou hebben. De Antillianen-regisseur ontvangt informatie van de politie en het openbaar Ministerie in verband met de samenwerking in het casusoverleg Antillianen. De regisseur is de spil van de aanpak in zijn deelgemeente. Hij heeft namelijk de regisserende, coördinerende en monitoringsfunctie. De Antillianenregisseur is in dienst van de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam en worden aangestuurd door de stadsmarinier, zo blijkt uit documentonderzoek.

#### *Regie*

Op het moment dat een van de ketenpartners zich om wat voor reden dan ook niet aan de gemaakte afspraken houdt, grijpt de Stadsmarinier in en bepaald samen met de Antillianenregisseur waar het probleem zit. Vervolgens onderneemt hij actie naar de organisatie toe en maant hen tot het nakomen van de gemaakte afspraken. Is ook dit niet voldoende, dan wordt er opgeschaald in de hiërarchische lijn naar de burgemeester toe. Welke tenslotte actie onderneemt naar de organisatie toe.

### *Informatievoorziening*

Voor een goed werkende keten is het van belang dat er sprake is van een zorgvuldige informatie-uitwisseling en bijbehorend registratiesysteem. Op welke manier kan de keten anders beschikken over dezelfde input qua gegevens en haar beleid hierop afstemmen. De keten PGA-Antillianen maakte hiervoor gebruik van de, door de politie in opdracht van de 18 burgemeesters van de Antillianengemeenten ontwikkelde, VerwijsIndexAntillianen (VIA). Dit was als eerste een lokaal signaleringssysteem waarin Antillianen in Rotterdam met problemen werden opgenomen. Daarnaast was het doel van het systeem een soort gemeentelijk cliënt volgsysteem te zijn. In het systeem werden gegevens opgenomen die volgens respondenten niet verder gingen dan; naam, geboortedatum, geslacht, woonadres, burgerlijke staat en etniciteit. Deze gegevens waren nodig om passende trajecten op te zetten en geen zaken dubbel te doen die reeds in een andere aanpak of gemeente al waren opgestart. Echter door de vermelding van de laatst genoemde 'eticiteit', werd het een veel besproken en uiteindelijk ook verboden systeem. De VIA zou te veel gericht zijn op het registreren van alleen aan Antillianen gelieerde gegevens waardoor het te veel doelgroepgericht was en het eind 2007 werd verboden.

In april 2008 heeft de keten een tweedaagse bijeenkomst gehad waarin is besloten dat voor haar informatie voorziening men aansluit bij het SPAR (Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam). In het SPAR zijn meerdere PGA's (veelplegers, verslaafden, jeugd) samengegaan op het gebied van bijvoorbeeld informatie-uitwisseling. De gedachte hierachter is dat men meer gebruik wil maken van de informatie van elkaar in plaats van allerlei nieuwe voorzieningen op te starten. Nu is dus ook de PGA-Antillianen aangesloten.

### **5.3.2 Overlegvormen**

Zoals eerder al naar voren is gekomen bestaat de ketenaanpak PGA-Antillianen uit meerdere verschillende overlegvormen. Naast de overleggen die direct bij het PGA-Antillianen horen, zijn er ook kruisverbanden met andere overleggen en werkgroepen. Volgens respondent zorgen juist die kruisverbanden voor problemen in de keten, omdat het lastig is om de verschillende overlegvormen aan elkaar te verbinden en afstemming te bereiken. De respondenten geven allen een andere uitleg over de verschillende overlegvormen. De ene respondent spreekt over twee overlegvormen die onderdeel zijn van de ketenaanpak. De ander benoemt zelfs een overlegvorm waar de overige respondenten desgevraagd niets over zeggen; het justitiële ketenoverleg. We hebben weinig documentatie kunnen bemachtigen betreffende de verschillende overlegvormen, wel kunnen we informatie destilleren uit de antwoorden van respondenten waardoor we tot de volgende overlegvormen komen:

### *Stuurgroep*

In dit overleg zijn de verschillende ketenorganisaties vertegenwoordigd op directie niveau. De Stadsmarinier is de voorzitter, bepaald de agenda en ziet toe op de uitvoering van gemaakte afspraken en toezeggingen. Knelpunten uit de praktijk en vertaald door de werkgroep worden in dit gremium besproken en er wordt een prioritering aan gekoppeld. De ketenpartners komen regelmatig bij elkaar. De stadsmarinier bepaald grotendeels wat er op de agenda komt te staan. Daarnaast kunnen organisaties ook onderwerpen aandragen voor de agenda. Maar heeft de stadsmarinier vanuit zijn regierol de voorzitters- en bepalende rol hierin.

### *Werkgroep PGA-Antillianen*

Deze stedelijke werkgroep is een beleidsmatig gremium. Ook hierin zit een vertegenwoordiging van de verschillende organisaties. Het doel van dit gremium is de bewaking van de uitvoering van het gemeentelijk actieprogramma. Als men in het casusoverleg tegen bepaalde knelpunten aanloopt, kan dit namelijk opgeschaald worden naar de werkgroep.

Voorheen bestonden er 5 verschillende gemeentelijke werkgroepen die zich met de achterstandsproblematiek bezig hielden, hier is nu één werkgroep van gemaakt. Deelnemers zijn onder andere; politie, OM, SoZaWe, Roteb, JOS, Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting. De werkgroep komt eens per maand bij elkaar en samen bekijken zij wat de knelpunten zijn in de keten zoals uit het casusoverleg naar voren is gekomen. Volgens een aantal respondenten is iedereen altijd aanwezig, de deelname wordt dan ook als een actieve deelname beschouwd.

### *Justitieel ketenoverleg*

Eén van de respondenten noemde dit overleg als een wezenlijk onderdeel van de PGA-Antillianen. Dit overleg is dan ook opgestart met als doel om de ketenpartners, betrokken aan de repressieve kant van de aanpak, beter te laten samenwerken. Te denken valt dan aan de organisaties; politie, openbaar ministerie en de reclassering. Wat de exacte samenhang is met de overige overleggen wordt niet duidelijk in de interviews.

### *Casusoverleg*

Op grond van onder andere het onderzoek van Henderickx (2006, p. 17) en de folder *Huntu nos por logra* blijkt het volgende: het casusoverleg wordt in meerdere deelgemeentes georganiseerd. Voorwaarde hiervoor is het aantal Antillianen dat daar verblijft. Momenteel zijn in de deelgemeentes Charlois, IJsselmonde en Feijenoord dergelijke casusoverlegvormen actief. Het casusoverleg wordt met een frequentie van ongeveer eenmaal per twee weken gehouden. Daarnaast is de frequentie afhankelijk van de omvang van de problemen in de betreffende deelgemeente.

Ook in dit overleg zijn de organisaties van de respondenten vertegenwoordigd en zitten de verschillende partners aan tafel om te bepalen wat er moet gebeuren. Bijvoorbeeld wat heeft prioriteit en wat kan wachten tot een later moment. Hier wordt vervolgens een tijd aan gebonden en de resultaten worden teruggerapporteerd door de betreffende instantie. Volgens de respondenten is er geen sprake van een directe lineaire lijn in de aanpak, het verschilt per problematisch leefgebied welke ketenpartner als eerste actie onderneemt. Er is in het casusoverleg en in de werkgroep geen sprake van een vaste handelingsvolgorde, aldus respondenten.

De daadwerkelijke aanpak van de overlastgevende Antillianen vindt ook plaats middels de reeds bestaande PGA's (verslaafden-, jeugd, geweld- of veelplegerslijsten) of in het casusoverleg-Antillianen. Afhankelijk van de problematiek kan de persoon geplaatst worden op de bestaande lijsten of de behandeling van de individuele casus vindt plaats in het casusoverleg-Antillianen. Door deze verschillende doelgroeplijsten van PGA's ontstaan de eerder genoemde kruisverbanden waarbij soms personen op meerdere lijsten kunnen voorkomen.

Opmerkelijk is dat uit de interviews blijkt dat het casusoverleg in de praktijk nog niet verloopt zoals hierboven beschreven is. In één van de deelgemeentes wordt nog geheel geen uitvoering gegeven aan het casusoverleg, terwijl in twee andere deelgemeentes ook nog geen vaste vorm en frequentie zou bestaan. De informatie van de respondenten is over dit onderwerp niet eenduidig, waardoor geen helder beeld van de praktijk verkregen is.

### *Instroom*

Uit het onderzoek van Henderickx (2006, p. 17) en de folder *Huntu nos por logra* blijkt dat de instroom van de doelgroep in het casusoverleg op verschillende manieren verloopt. Zo kunnen op initiatief van de buurtagent of allerlei andere instanties (gezinscoaches, trajectbegeleiders) mensen worden ingebracht in het casusoverleg.



Iedere instantie houdt zelf bij met wie contact is ten aanzien van welk probleem. Zodra geconstateerd wordt dat er sprake is van twee of meer problemen dan brengt de instantie die dat constateert, de betrokkene in het casusoverleg in. Respondenten geven op dit gebied verschillende antwoorden. Zo geeft één van hen aan dat de instroom geschiedt door de trajectbegeleiders. Zij constateren problemen of risicogebieden en brengen iemand in het casusoverleg naar voren. Een ander geeft juist aan dat elke betrokken organisatie iemand kan aandragen, waarmee de instroom veel minder gestroomlijnd lijkt te zijn en schetst daarmee een heel ander beeld.

In het casusoverleg komen een negental leefgebieden aan bod.

- Scholing: spijbelen, absoluut verzuim, voortijdig schoolverlaten.
- Arbeid: bijstanduitkering, afstand tot de arbeidsmarkt.
- Sociale omgeving: opvoedkundige problemen.
- Vrije tijd: rondhangen op straat.
- Financiën: schulden, deelname schuldhulpverleningstraject.
- Gezondheid: in staat zijn om te werken, psychische problemen, middelengebruik.
- Huisvesting: wel/niet vaste verblijfplaats.
- Politie: aantallen gewelddelicten, drugsdelicten, overlastmeldingen.
- Justitie: detentie, datum invrijheidsstelling.

Door de deelnemende organisaties wordt ter plaatse een individueel plan van aanpak opgesteld. Gezamenlijk wordt vervolgens afgesproken welke leefgebieden hulp behoeven en in welke volgorde (prioritering) dat wordt aangepakt. Volgens één van de respondenten is er een standaard format voor het plan van aanpak, dat gezamenlijk ingevuld wordt. Deze afspraken tussen de organisaties zijn volgens diezelfde respondent vastgelegd in verschillende convenanten. Hier bestaat bij de respondenten echter geen eenduidigheid over. Zo geven enkelen desgevraagd juist aan dat er geen convenanten zijn, slechts toezeggingen.

#### *Aanwezigheid bij overlegvormen*

Er zijn volgens de respondenten geen directe consequenties als een organisatie afwezig is. De mate van betrokkenheid van de organisatie bij de problematiek die ter tafel komt, kan aanleiding zijn voor afwezigheid. Als een probleemgebied waarop een organisatie is gericht nauwelijks aan de orde komt, dan is de kans groot dat de aanwezigheid afneemt. Volgens respondenten is dit geen probleem en is er geen sprake van verplichte aanwezigheid. Het afhaken van actoren is volgens respondent niet gelegen in het niet willen nakomen van de onderlinge afspraken, maar doordat ze in deze keten minder

betrokken zijn doordat de organisatie bijvoorbeeld minder bemoeienis heeft met de doelgroep.

#### *De toegevoegde waarde van de keten PGA-Antillianen*

De bevroegde respondenten geven bijna unaniem aan dat de Antilliaanse gemeenschap in Rotterdam vaak niet weet hoe ze op een juiste manier de route naar instanties kunnen bewandelen. Het is dan ook de winst van de samenwerking dat mensen op 'de juiste weg' worden gezet, deze vervolgens met hulp van de betrokken organisaties kunnen bewandelen waarbij er tussendoor wordt gekeken of ze het volhouden om vroegtijdig afhaken te voorkomen. Verder wordt door de ketenaanpak een integrale manier van werken gestimuleerd. De gezichten worden dezelfde kant op gezet en er wordt doorgepakt.

### **5.3.3 Knelpunten volgens de actoren**

Naast alle documenten en de reeds beschreven empirische informatie omtrent de structuur en opbouw van de keten PGA-Antillianen, geven de respondenten in de interviews ook een aantal ervaringen en knelpunten met de keten weer, die we in deze paragraaf benoemen.

#### *Wet- en regelgeving leiden tot beperking van mogelijkheden*

Bij de uitvoering van het beleid zijn de actoren gebonden aan de geldende wet- en regelgeving. Soms kan dit leiden tot knellende situaties waarvoor geen oplossing gevonden wordt. Zo wordt door een respondent een voorbeeld gegeven van een situatie waarbij de schuldsanering tot een dermate krap budget leidt waardoor de persoon delicten gaat plegen om aan extra financiële middelen te komen. Deze vicieuze cirkel kan door het PGA-Antillianenbeleid niet opgelost worden. Ook wordt een voorbeeld gegeven van een situatie waarbij de uitkerende instantie de wettelijke plicht heeft om de persoon aan het werk te helpen. Een andere betrokken instantie ziet meer noodzaak te investeren in het verkrijgen van een startkwalificatie voordat aangevangen wordt met werk. Hier knelt de korte-termijnoplossing met de lange-termijnoplossing.

#### *Schakels grijpen slechts gedeeltelijk in elkaar*

De organisaties die betrokken zijn bij het PGA-Antillianenbeleid blijken in de praktijk niet anders te handelen dan vóór de invoering van dit beleid. Het verschil met voorheen is dat ten behoeve van het huidige PGA-Antillianenbeleid overlegvormen zijn opgezet waar informatie gedeeld wordt. In de praktijk is echter nog geen sprake van een aaneengeschaald geheel van directie- tot en met uitvoeringsniveau. Dit blijkt uit de onduidelijkheid over de vormgeving en functie van zowel de werkgroepen en het

casusoverleg. Op directieniveau zijn koppelingen aangebracht, maar dit lijkt nog niet vertaald te zijn naar het uitvoeringsbeleid. Uit de informatie van de respondenten blijkt dat organisaties nog steeds de vrijheid kunnen nemen het PGA-Antillianenbeleid te negeren of zelfstandig problemen op te pakken die bij de taakuitvoering van een andere actor horen. Afstemming en overdracht ontbreken in deze gevallen.

#### *Conflicterende belangen*

Sommige ketenpartners zetten vraagtekens bij het PGA-Antillianenbeleid. Dit komt voort uit verschil van visie over de doelmatigheid en wenselijkheid van categoriaal beleid. Men vraagt zich dan af waarom er niet evenveel wordt ingezet voor andere doelgroep in de gemeente die ook in een achterstandspositie verkeren en mogelijk overlast veroorzaken. Uit de interviews blijkt echter dat voor deze visie geen ruimte geboden wordt in de keten.

#### *Verborgene kritiek*

Door zich te hebben verbonden aan de keten, onderschrijft men ook de doelstellingen van de keten. Discussies over eerder genoemde knelpunten worden volgens respondenten niet gevoerd. Althans niet in de openheid. Volgens een andere respondent worden überhaupt weinig tot geen discussies over het beleid in de openheid gevoerd. Kritiek wordt in de keten niet op prijs gesteld. Naar de buitenwereld is er sprake van opvallende eensgezindheid in te behalen doelstellingen en uitvoering hiervan. Een kritische notitie werd in het verleden weinig gewaardeerd. Het gevolg hiervan is dat er op deze manier beperkte mogelijkheid tot verandering en verbetering in de keten is. Hiervoor is het noodzakelijk dat men kritisch naar de keten mag kijken en dit ter sprake kan brengen. Dit roept de vraag op welk doel werkelijk voorop staat bij de betrokken organisaties: het belang van een veilige samenleving; het helpen en ondersteunen van de Antilliaanse gemeenschap in Rotterdam; het voldoen aan een politieke opdracht; of de eigen organisatiedoelen en diens reputatie.

#### *Overgang van detentie naar de maatschappij*

Een groot struikelblok bij de Persoonsgerichte Aanpak is volgens de respondenten het moment waarop de aangehouden en veroordeelde Antillianen uiteindelijk de gevangenis verlaten. Op dat moment staan ze op straat en is er vaak geen nazorg geregeld. Er wordt inmiddels vanuit verschillende samenwerkingsverbanden wel beleid uitgezet en uitgevoerd op dit punt. Maar nog lang niet iedereen komt met een gefundeerd plan van aanpak weer naar buiten en in de basisbehoeften (inkomen en huisvesting) is veelal niet voorzien. De kans is hierdoor groot dat men buiten beeld raakt en een andere gemeente met hen opnieuw aan de slag moet.

### *Projectstatus*

Volgens respondent had het project eigenlijk al geïmplementeerd moeten zijn als staand beleid binnen de betrokken organisaties. Het programma PGA-Antillianen had dan ook allang afgerond moeten zijn. Een project moet een begin en een einde hebben, op deze manier duurt het te lang en blijft het te lang een projectstatus houden. Dit is niet goed voor de uitvoering van het beleid. Het risico bestaat dat het beleid gekoppeld blijft aan personen, zonder dat het als staand beleid door de organisatie gedragen wordt. Als deze mensen de organisatie verlaten, dan verliest de organisatie daarmee zijn kennis. Borging van informatie, kennis en uitvoering is noodzakelijk voor het stellen en behalen van lange-termijndoelen.

### *Programma-overlap*

Respondenten betogen dat er kritisch gekeken zou moeten worden naar de toegevoegde waarde van dit beleid. Er bestaan verschillende programma's die een soortgelijke aanpak hebben, bijvoorbeeld de DOSA en de andere PGA-aanpakken die al langer bestaan. Ook deze zijn gebaseerd op casusoverleggen. Zoals eerder beschreven is er door de stuurgroep en werkgroep besloten om met één lijst te gaan werken. Dit betekent dat de Antillianen die nu op de PGA-Antillianenlijst staan en óók op een andere PGA-lijst voorkomen, niet vanuit het PGA-Antillianen begeleid zullen worden. Er wordt wel afgestemd met de andere casusoverleggen om te monitoren dat zij niet ongewenst buiten beeld raken, maar overlap wordt op deze manier zo veel mogelijk voorkomen. De monitorfunctie is echter in de praktijk nog niet vormgegeven. Deze nieuwe werkwijze moet nog ingebed worden bij de andere organisaties en ketens.

## 6 De ketenaanpak geanalyseerd

In deze analyse beoordelen we de praktijk aan de hand van de literatuur over ketenaanpak met behulp van eerder opgestelde operationele begrippen, en bijbehorende indicatoren. In dit hoofdstuk wordt op grond van het theoretische beoordelingskader gekeken naar de vier kernthema's 'het probleem', 'het samenwerkingsverband', 'het management' en 'de actoren'. Bij deze kernthema's wordt het vergelijk gemaakt aan de hand van de operationele begrippen. Bij ieder operationeel begrip wordt de conceptualisering weergegeven. Ter afsluiting wordt een overzicht gegeven van de kernthema's en operationele begrippen en de mate van overeenkomst tussen de theorie en de praktijk.

### 6.1 Het probleem

Het kernthema 'het probleem' heeft tot doel om te beoordelen of de problematiek waar het beleid zich op richt aanleiding geeft tot de keuze voor een ketenaanpak. Bij deze beoordeling wordt gekeken naar vijf specifieke kenmerken.

#### Complexiteit

*Er is sprake van vervlechting van problematiek, waardoor het probleem niet in isolement opgelost kan worden.*

De problemen waar alle respondenten een oplossing voor zoeken is het verminderen van overlast en criminaliteit door Antillianen en het verkleinen van de achterstand van deze bevolkingsgroep in Rotterdam. Aan deze problemen liggen deelproblemen ten grondslag op de negen leefgebieden (zie 5.3.2.). Het komt volgens de respondenten zelden tot nooit voor dat er bij de doelgroep slechts van problemen op één leefgebied sprake is. Zo komt excessieve schuldenproblematiek erg vaak voor. Dit leidt soms tot huurachterstand en uithuisplaatsing, waardoor ook een probleem op het leefgebied huisvesting ontstaat. Schulden kunnen ook leiden tot criminele activiteiten om aan financiën te komen. Het ene probleem kan het andere probleem veroorzaken of in stand houden. Alle respondenten zijn het erover eens dat het oplossen van het ene probleem niet effectief is als het andere probleem niet gelijktijdig opgelost wordt. Zij spreken dan ook over een aanpak waarin juist het doel is om al deze problematische leefgebieden in een samenhangend plan van aanpak aan te pakken. Het is volgens hen van belang om deze samenhang te bewaken, zodat aan de oorzaak van de problematiek wordt gewerkt en niet alleen symptomen worden bestrijd.

- Er is duidelijk sprake van vervlechting van problematiek. Een verbinding van oplossingen is nodig omdat door deze vervlechting de problemen niet in isolement opgelost kunnen worden. Er kan dus gesproken worden van complexiteit.

## Sense of urgency

*Voldoende partijen zijn van mening dat het probleem alleen door een vorm van samenwerking opgelost kan worden.*

Alle respondenten erkennen de vervlechting van problematiek zoals beschreven bij 'complexiteit'. Daardoor is voor hen het belang evident van een gezamenlijke inzet om tot de meest effectieve aanpak te komen. De respondenten vinden het van belang dat in deze samenwerking verband wordt gebracht tussen aanpak op het gebied van repressie, preventie en zorg. De maatschappelijke onrust over de problemen die door Antillianen veroorzaakt worden, in combinatie met het besef dat de probleemoplossing vraagt om samenwerking tussen organisaties, heeft ertoe geleid dat de beheersdriehoek in Rotterdam besloten heeft tot dit doelgroepbeleid in de vorm van een ketenaanpak. Volgens de respondenten koste het weinig moeite om de organisaties die te maken hebben met deze doelgroep aan te zetten tot samenwerking. Een ieder was ervan overtuigd dat men elkaar nodig had bij het oplossen van het probleem. Hierbij wordt echter wel opgemerkt dat er een onderscheid bestaat tussen de samenwerking op de verschillende niveaus. Op directie niveau blijkt sprake te zijn van een grote consensus, maar hoe lager in de organisaties hoe minder de samenwerking daadwerkelijk vorm heeft gekregen. Dit neemt echter niet weg dat men ook op het laagste niveau ervan overtuigd is dat samenwerking belangrijk is.

- Opvallend is dat het voor de respondenten bijna vanzelfsprekend is dat zij in gezamenlijkheid de problemen trachten op te lossen. De maatschappelijke druk is een extra incentive. Er kan dus gesproken worden van 'sense of urgency'.

## Ongestructureerd

*Er zijn geen objectieveerbare oplossingen voor het probleem en de actoren hebben verschillende normen en waarden ten aanzien van het probleem.*

Om te komen tot objectieveerbare oplossingen moet sprake zijn van overeenstemming in probleemdefinitie. Op hoofdlijnen is dit aanwezig (overlast, criminaliteit, achterstand), maar er is ook sprake van verschillen tussen de actoren. Zo blijkt dat binnen de keten van mening wordt verschild of Antillianen als specifieke doelgroep aangemerkt zouden moeten worden. Sommigen vinden dat de problematiek gekoppeld is aan de doelgroep, terwijl anderen vinden dat het problematiek betreft die zich ook bij andere doelgroepen voordoet. Dit is van invloed op de keuze voor een generieke of specifieke

oplossingsrichting. Daarnaast leeft ook de opvatting dat de het beter zou zijn als het reguliere beleid beter afgestemd zou moeten worden op de samenstelling van de verschillende doelgroepen die bediend worden. Het huidige reguliere beleid zou voornamelijk afgestemd zijn op de autochtone doelgroep. Dit heeft tot gevolg dat het slecht passend is voor andere doelgroepen. Het reguliere beleid zou dynamisch mee moeten bewegen met de samenstelling van de doelgroep die bediend wordt.

Alle respondenten zijn het er wel over eens dat het voor deze doelgroep noodzakelijk is om een individueel plan van aanpak op te stellen. De inhoud van een individueel plan van aanpak is op maat gemaakt voor de specifieke situatie. Het is niet mogelijk een standaard plan van aanpak toe te passen dat gericht is op de negen leefgebieden. Ook op deze afzonderlijke leefgebieden zijn meerdere oplossingen van het probleem mogelijk. In het casuoverleg moet overeenstemming bereikt worden over de inhoud van het individuele plan.

- Ten aanzien van de probleemdefinitie kan gesteld worden dat op hoofdlijnen overeenstemming bestaat, maar verdeeldheid bestaat of het probleem gedefinieerd moet worden als doelgroepspecifiek en specifiek beleid gemaakt moet worden wat is afgestemd op deze doelgroep. Ook ten aanzien van de probleemoplossing bestaat op hoofdlijnen overeenstemming, maar de feitelijke probleemaanpak is casusspecifiek. Er is sprake van een zekere mate van ongestructureerdheid.

## Netwerkoplossing

*Er zijn meerdere partijen betrokken bij de oplossing, waardoor sprake is van: wederzijdse afhankelijkheid, verschillende belangen, verschillende waarden en normen.*

Bij het PGA-Antillianenbeleid zijn meerdere partijen betrokken om tot een oplossing te komen. De vervlechting van problematiek en de opvatting van de respondenten dat het hoofdprobleem in samenwerking opgelost moet worden, zijn van invloed op het ontstaan van wederzijdse afhankelijkheid. De verbondenheid door de keten schept impliciet ook wederzijdse afhankelijkheid. Een praktische uitwerking daarvan is het plan van aanpak dat gezamenlijk door de ketenpartners wordt opgesteld. Alle betrokken organisaties conformeren zich aan dat plan en als één organisatie steken laat vallen, dan werpt dat hindernissen op voor de andere betrokken organisaties. Iedere organisatie kan autonoom op zijn eigen beleidsterrein een passende probleemoplossing bieden, maar er bestaat consensus over de onwenselijkheid van een gefragmenteerde aanpak.

Over de belangen om mee te werken aan deze ketenaanpak werd voornamelijk verteld dat het de doelgroep en de samenleving ten goede zal komen. Hierbij constateerden we

een verschil in de nadruk die door de respondenten werd gelegd. Bij sommigen leek het belang van de samenleving voornamelijk op de voorgrond te staan, bij anderen de zorg voor de doelgroep of de belangenbehartiging van de doelgroep. In een enkel geval is openlijk uitgesproken dat de belangen van de organisatie zelf ook gediend zijn met het participeren in de keten. Participatie biedt kansen om meer aandacht te kunnen geven aan de ontwikkeling van beleid en tevens de positie van de eigen organisatie te verstevigen. Impliciet kwam wel naar voren dat de verschillende organisaties vooral gericht zijn op de doelstelling en missie van de eigen organisatie. Dit impliceert dat er sprake is van verschillende belangen tussen de actoren. Eén van de respondenten noemde als voordeel van het ontwikkelen van dit specifieke beleid, dat het in veel gevallen met kleine aanpassingen ook toe te passen is op andere doelgroepen. Participatie in de keten biedt daardoor ontwikkelkansen die de organisatie breder dienen. Daarentegen gaf een andere respondent te kennen zo veel mogelijk af te zien van het ontwikkelen van specifiek beleid. Het uitgangspunt werd gehanteerd dat eerst gekeken werd hoe het reguliere beleid toegepast kon worden en slecht wanneer dit écht ontoereikend blijkt pas wordt gekeken naar aanpassingen. De aanpassingen worden daarbij zo beperkt mogelijk gehouden. Hieruit blijkt dat er verschil is in de belangen van de organisaties die participeren in de keten.

Ook met betrekking tot de gehanteerde normen en waarden werden weinig expliciete uitspraken gedaan. Men sprak hierbij voornamelijk over de overstijgende algemene normen en waarden als verkleinen van achterstand, voorkomen van overlast, veiligheid. Zoals in de paragraaf 'ongestructureerd' is aangegeven bestaat wel verschil van mening over de keuze voor doelgroepspecifiek beleid. Hierachter gaat een verschil van normen en waarden schuil met betrekking tot gelijkheid en zorgvuldigheid.

- Bij het PGA-Antillianenbeleid zijn meerdere partijen betrokken, omdat met ervan overtuigd is dat een autonome oplossing niet voldoet. Door de betrokkenheid van meerdere partijen is ook sprake van verschil in belangen en verschil in normen en waarden. Er is duidelijk sprake van keuze voor een netwerkoplossing.

## Dynamisch

*Veranderingen in context en tijd zijn van invloed op het probleem en de oplossing.*

De respondenten erkennen allen dat de roep uit de samenleving en de politieke druk van invloed zijn geweest op de keuze voor dit doelgroepspecifieke beleid. De Burgemeester en het College hebben de uitgangspunten voor dit beleid uitgewerkt in het 'Actieprogramma Antillianen'. De nadruk die zowel landelijk als lokaal gelegd wordt op het vergroten van de veiligheid zijn hieraan debet geweest.



De aandacht voor de achterstandsproblematiek impliceert een vergelijking met het welzijnsniveau van andere bevolkingsgroepen. Door het afmeten van deze problematiek aan de omgeving (context), is het evident dat een toename of afname van welzijn in de context van invloed is op de beoordeling van de (al dan niet nog aanwezige) achterstand. Veranderingen in de context of verandering van de positie van de doelgroep ten opzichte van de context, zullen van invloed zijn op de vraag of het noodzakelijk is dit specifieke beleid ongewijzigd voort te zetten. Een aantal respondenten benadrukt dat deze ketenaanpak opgeheven zou moeten worden als de achterstand voldoende is verkleind. Daarnaast bestaat de opvatting dat het beleid verbreed zou moeten worden zodat ook andere doelgroepen kunnen profiteren.

In 2008 krijgt Rotterdam een nieuwe burgemeester. In 2010 zullen de lokale verkiezingen uitwijzen hoe het volgende college er uit komt te zien. Een aantal respondenten geeft aan dat het goed mogelijk is dat deze wisselingen van invloed zijn op de voortzetting van het PGA-Antillianenbeleid.

- De invloed van de context en tijd op het PGA-Antillianenbeleid is evident. Er kan derhalve geconcludeerd worden dat het probleem en de oplossingen dynamisch zijn.

## 6.2 Het samenwerkingsverband

Bij het kernthema 'het samenwerkingsverband' wordt ernaar gekeken of de vier kenmerken van ketensamenwerking in de praktijk herkenbaar zijn.

### Immaterieel maatschappelijk product

*Het product dat door de keten voortgebracht wordt (door cumulatie van de afzonderlijke materiele producten) genereert een immateriële maatschappelijke waarde*

Alle respondenten spreken eenduidig over twee overkoepelende, met elkaar samenhangende doelen van deze ketenaanpak. Enerzijds is dat het vergroten van de veiligheid, door zowel repressief als preventief handelen. Anderzijds is dat het verkleinen van de achterstand bij deze doelgroep, zodat de maatschappelijke integratie en participatie toeneemt. Wanneer gesproken wordt over het doel van de ketenaanpak, dan valt het op dat geen van de respondenten de eigen organisatiedoelen boven de genoemde overstijgende doelen stelt. Men ziet de organisatiedoelen in dit kader meer als middel dan als einddoel. Opvallend is de eenduidigheid hierover.

- Op grond van de interviews kan gesteld worden dat sprake is van een immaterieel maatschappelijk product dat door de keten nagestreefd wordt, namelijk: veiligheid en participatie.

## Functionaliteit

*Bij de selectie van actoren en het type relaties dat zij onderling aangaan, staat functionaliteit centraal*

De selectie van actoren lijkt op een vrij natuurlijke manier tot stand te zijn gekomen. Alle respondenten geven aan dat binnen de eigen organisatie al voor de start van deze ketenaanpak in meerdere of mindere mate oog was voor de problemen die zich bij Antillianen voordoen. Verschillende organisaties hebben een aanjagende functie vervuld door de gesignaleerde problematiek op de lokaal politieke agenda te krijgen. Het uiteindelijke initiatief tot de ketenaanpak PGA-Antillianen is genomen door de Rotterdamse beheersdriehoek. Het is vervolgens vastgelegd in het Actieprogramma Antillianen, mede naar aanleiding van de conferentie in Kaatsheuvel. Deze conferentie heeft bijgedragen aan het draagvlak voor dit specifieke beleid. De respondenten vertellen dat de samenwerking aansluitend op deze conferentie van start is gegaan op initiatief van de gemeente Rotterdam. Zij zijn betrokken geraakt bij dit initiatief omdat zij te maken hebben met de doelgroep. Ondanks dat op het hoogste lokale niveau besloten is tot een ketenaanpak en dat medewerking afgedwongen kan worden, bestaat uit de interviews niet de indruk dat het dwingend opgelegde beleid als ongewenst wordt ervaren. Het draagvlak voor het beleid lijkt bij alle respondenten duidelijk op de voorgrond te staan.

- Gesteld kan worden dat de koppeling van actoren in deze ketenaanpak tot stand is gekomen door een selectie op basis van functionaliteit, doordat alle actoren zijn geselecteerd op directe betrokkenheid bij de doelgroep.

## Sequentiële ordening

*De activiteiten die de actoren uitvoeren zijn opeenvolgend geordend, wat blijkt uit onderlinge afhankelijkheid bij de uitvoering van taken*

De respondenten geven allen aan dat er geen sprake is van een vaste sequentiële ordening van inzet van de verschillende ketenpartners. De inzet van oplossingen wordt gezamenlijk geordend in een op het individu op maat gesneden plan van aanpak. Gezien de samenhang tussen de verschillende probleemgebieden, wordt vaak op verschillende terreinen simultaan inzet gepleegd door verschillende organisaties, waardoor de afzonderlijke activiteiten in veel gevallen niet opeenvolgend (sequentieel) uitgevoerd worden. Niet iedere ketenpartner is bij iedere casus betrokken. Dit is afhankelijk van de problematiek die zich voordoet. De activiteiten en de handelingsvolgorde verschillen derhalve van casus tot casus. De gerichtheid op maatwerk op individueel niveau maakt

het onmogelijk om een vaste sequentiële ordening van alle ketenpartners te hanteren. Hierover moet echter opgemerkt worden dat op directieniveau overeenstemming bestaat over de inzet van deze werkwijze, maar dat de samenwerking in het casusoverleg nog niet helder is vormgegeven. De uitvoering wordt hierdoor tot op heden veelal op de oude voet (te weten: autonoom) voortgezet. In de uitvoeringspraktijk kan daardoor niet gesproken worden van in elkaar grijpende en overlappende schakels die één geheel vormen.

- Het beleid beoogd een samenwerking waarbij op casusniveau in beperkte mate sprake is van een sequentiële ordening van uit te voeren taken. Activiteiten worden vaak simultaan uitgevoerd, waardoor veelal geen sprake is van opeenvolgende uitvoering. Er kan hooguit gesproken worden van een keuze voor een sequentiële ordening van clusters van activiteiten op casusniveau, die in de praktijk nog helder vormgegeven moet worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van sequentiële ordening.

### Volgtijdelijkheid

*De activiteiten die de actoren uitvoeren zijn geordend in de tijd, wat blijkt uit een duidelijk tijdspad waarlangs de taken uitgevoerd worden.*

In het individuele plan van aanpak wordt een tijdspad aangegeven, wat bepalend is voor de inzet van de betrokken organisaties. Respondenten geven aan dat de monitoring van dit tijdspad onderdeel behoort te zijn van de casusbespreking in het casusoverleg. De duur van de activiteiten wordt soms bepaald door in de wet- en regelgeving voorgeschreven termijnen. Indien geen sprake is van vastgestelde termijnen dan moet in onderling overleg vastgesteld worden wat in het individuele geval een realistische en wenselijke planning is.

Het tijdspad is een richtlijn, maar dient niet rigide gehanteerd\* te worden. Als blijkt dat meer tijd nodig is, dan kan daar gezamenlijk toe besloten worden gedurende het traject. Zoals aangegeven bij 'sequentiële ordening' bestaat vaak de noodzaak op verschillende terreinen simultaan inzet te plegen door verschillende organisaties. Het tijdspad kan ingevuld zijn met activiteiten die elkaar in de tijd opvolgen. Het is echter niet voor de hand liggend dat het tijdspad wordt ingevuld met elkaar opvolgende activiteiten, maar met overlappende clusters van activiteiten.

- Het beleid beoogd een samenwerking waarbij op casusniveau sprake is van planning langs een gezamenlijk afgesproken tijdspad. Deze planning betreft veelal clusters van activiteiten die simultaan uitgevoerd worden, gevolgd door lager geprioriteerde (clusters van) activiteiten. Ook hier moet geconcludeerd worden

---

\* Dit geldt niet voor de wettelijk voorgeschreven termijnen.

dat dit in de praktijk nog helder vorm moet krijgen. Er kan derhalve niet gesproken worden van een vaste volgtijdelijkheid van afhandelingstermijnen binnen de keten.

### 6.3 Het management

Ketenmanagement is een specifieke vorm management die herkenbaar is aan de wijze van coördinatie en sturing. Hierbij kan sprake zijn van een virtuele of een reële keten.

#### Ketencoördinatie

*De wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het coördineren van de keten is belegd en de wijze waarop afstemming tot stand komt.*

Alle respondenten spreken eenduidig over de Stadsmarinier als hoogste autoriteit binnen de keten. Door het mandaat van de burgemeester kan de Stadsmarinier op directieniveau besluiten nemen. Er is sprake van doorzettingsmacht. Dit wordt door alle respondenten erkend. Direct onder de Stadsmarinier wordt door de Ketenregisseur de regie gevoerd over de uitvoering van het beleid. Het beleid wordt uitgevoerd door trajectbegeleiders.

De keten stemt af in verschillende overlegvormen. De respondenten spreken eenduidig over de stuurgroep en de doelstelling van het casusoverleg. De stuurgroep komt op gezette tijden bij elkaar. De doelstelling van het casusoverleg is helder, maar het is niet duidelijk hoe dit is vormgegeven. Enerzijds wordt gesproken van een separaat overleg, anderzijds wordt verteld dat dit ondergebracht is in het DOSA-overleg. Wel wordt bevestigd dat de afstemming op uitvoeringsniveau veelal tot stand komt. Dat zou echter voornamelijk gelegen zijn in de passie van de individuele werkers, niet in een vaste overlegvorm die daarvoor zou worden ingericht. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de bestaande werkgroepen. De verschillende beschrijvingen hiervan door de respondenten roept vraagtekens op bij de afstemming op beleidsniveau. Echter, ondanks de verschillende beschrijvingen van de werkgroepen, werd door allen aangegeven dat op dit niveau geregeld overleg plaatsvindt over de ontwikkeling, de inzet en de uitvoering van het beleid. Het is onduidelijk of hier ook echt gesproken kan worden van afstemming.

Naast de onduidelijkheid over de overlegvormen bestaan ook verschillende beelden over de participatie van actoren. Enerzijds wordt gesproken van kern- en schilpartners. Anderzijds worden alle partners op één lijn geschaard. De onduidelijkheid over wie de ketenpartners zijn roept vraagtekens op ten aanzien van afstemming en aansturing.

- Door de positie van de Stadsmarinier binnen de keten is duidelijk sprake van een geformaliseerde eenheid (in de vorm van één persoon) die de strategische koers

bewaakt die in het Actieprogramma is uitgezet. Er is sprake van doorzettingsmacht doordat de Stadsmarinier ketenpartners kan manen zaken te doen of te laten. Voor de PGA-Antillianenketen is duidelijk gekozen voor strategische coördinatie, wat in de praktijk zeker nog niet voor 100% kan functioneren door de onduidelijkheid over de overlegvormen en tot de keten behorende partners.

### **Virtuele keten**

*Een koppeling van actoren waarbij sprake is van een (grote) mate van rivaliteit en chaos, dat te herkennen is aan een hoge mate van autonomie, (zeer) geringe beheersing van het ketenproces en geen of zeer matige samenwerking en afstemming.*

In de gesprekken met de respondenten wordt door allen verteld dat er een redelijk grote mate van saamhorigheid is tussen de ketenpartners. Zij vertellen allemaal dat het belangrijk is dat de samenwerking is verstevigd, waardoor de dienst- en hulpverlening beter op elkaar afgestemd kan worden. Hierdoor wordt voorkomen dat langs elkaar heen gewerkt wordt. Ondanks de verschillende toelichtingen op de bestaande overlegvormen, lijkt geen onduidelijkheid te bestaan over de betrokkenheid van de organisatie bij de keten. Als een ketenpartner zich niet aan de afspraken houdt (wat volgens de respondenten zelden problematische vormen aanneemt) dan spreken zij elkaar daarop aan. Sommige respondenten benoemen daarbij dat er altijd opgeschaald kan worden naar de Stadsmarinier en vinden dat een legitieme actie als partijen er onderling niet uit zouden komen. Ter bevordering van de afstemming wat het ICT-systeem 'VIA' ingericht. Het recente verbod op dit systeem is volgens één van de respondenten niet problematisch, ondanks dat VIA het volgen van de doelgroep wel makkelijker maakte. Ondanks het sneuvelen van VIA is de keten gericht op informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming van activiteiten. Ook hierbij moet echter opgemerkt worden dat dit vooral het directieniveau betreft en dat op beleids- en uitvoeringsniveau wel sprake is van een hoge mate van autonomie en het ontbreken van structurele afstemming.

- De wijze waarop de actoren directieniveau aansluiting zoeken bij elkaar en deze keten als toegevoegde waarde daartoe beoordelen, duidt erop dat op directieniveau geen sprake is van een virtuele keten. Op beleids- en uitvoeringsniveau lijkt wel sprake te zijn van een virtuele keten.

## Reële keten

*Een samenwerkingsverband van actoren waarbij sprake is van een (grote) mate van samenwerking en beheersing, dat te herkennen is aan (een hoge mate van) afstemming en duidelijke sturing van het ketenproces.*

Uit de toelichting van 'Virtuele keten' is reeds duidelijk geworden dat de respondenten vertellen dat de behoefte aan samenwerking tussen de organisaties groot is. Het belang van afstemming wordt door allen onderschreven. De positie van de Stadsmarinier duidt daarnaast erop dat ingezet is op duidelijke sturing en beheersing van de keten. Er zijn vaste overlegvormen. Een kanttekening hierbij is de onduidelijkheid over de invulling van de werkgroepen en het casusoverleg. Deze onduidelijkheid in combinatie met het ontbreken van een heldere definiëring van de ketenpartners is onvermijdelijk van invloed op de mate waarin sturing en beheersing gerealiseerd kan worden.

- De aanwezigheid van samenwerkingsgezindheid bij alle ketenpartners in combinatie met een coördinatievorm waarbij beheersing van de keten geborgd is, duidt erop dat sprake is van een reële keten. Ook hier moet opgemerkt worden dat slechts matig het geval kan zijn zolang de genoemde onduidelijkheden niet opgelost zijn.

## 6.4 De actoren

Bij het kernthema 'de actoren' wordt gekeken naar de wijze waarop de actoren die bij een samenwerkingsverband betrokken zijn zich tot elkaar verhouden en zich in binnen de keten gedragen.

## Machtsbronnen

*De materiele en immateriële middelen waarover een actor beschikt en die de actor kan aanwenden als realisatiemacht of hindermacht.*

Alle actoren beschikken over specifieke kennis op het gebied waarop zij werkzaam zijn. Daarnaast beschikken alle actoren over specifieke informatie over de doelgroep. Alle actoren beschikken op basis van hun kennis, informatie en dienstverleningsaanbod over een redelijke mate van realisatiemacht. De gemeente is voor het slagen van het PGA-beleid afhankelijk van de medewerking van alle actoren. De mogelijkheid van de actoren om het beleid te frustreren, te vertragen of het niet uit te voeren kan als hindermacht aangewend worden. Uit de interviews blijkt dat de politiek en het bestuur speciale budgetten beschikbaar stellen voor deze doelgroep. Deze budgetten worden bijvoorbeeld aangewend om op de doelgroep toegespitste trainingen te faciliteren (bijvoorbeeld

weerbaarheidstraining voor jonge vrouwen). De gemeente beschikt over doorzettingsmacht, doordat dit beleid ondersteund wordt door het actieprogramma dat door het lokaal politieke bestuur is vastgesteld. De gemeente lijkt door het beheer van de budgetten en de hiërarchische positie zowel veel realisatiemacht als hindermacht te hebben, wat hun positie binnen de keten bijzonder sterk maakt.

Wet- en regelgeving kan voor verschillende actoren ook fungeren als machtsbron. In het belang van het PGA-beleid kan een actor verzocht worden om uitzonderingen te maken in de dienstverlening aan deze doelgroep. Uitzonderingsregels zijn vaak arbeidsintensief in de uitvoering en de actoren moeten het PGA-beleid binnen de eigen capaciteit uitvoeren. Wet- en regelgeving kunnen door de actoren ingezet worden om de dienstverlening ook voor deze doelgroep zo veel mogelijk via de reguliere route te laten verlopen. Dit kan voor de organisatie van belang zijn om het capaciteitsvraagstuk beheersbaar te houden. Ook op deze wijze beschikken verschillende actoren over een zekere mate van hindermacht.

- Alle actoren die geraadpleegd zijn beschikken over verschillende machtsbronnen die hen een zekere mate van realisatiemacht en hindermacht verschaffen. De gemeente heeft de sterkste positie binnen de keten. Deze ongelijke machtsverdeling kan de coördinatie en sturing van de keten versteken.

## Interdependentie

*De onderlinge afhankelijkheid van actoren in een keten.*

Alle respondenten herkennen de samenhang tussen de verschillende problemen en het belang van een integrale aanpak. De vervlechting van problematiek en de opvatting van de respondenten dat de hoofdproblemen in samenwerking opgelost moet worden, zijn van invloed op het ontstaan van wederzijdse afhankelijkheid. Uit de interviews bleek duidelijk dat in sommige gevallen de oplossingsrichting van de ene actor alleen uitgevoerd kan worden als de andere actor ermee instemt in de benodigde faciliteiten te voorzien. (Denk hierbij bijvoorbeeld aan de noodzaak tot voorzetting van een uitkering ten tijde van het werken aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.) Deze wisselwerking vraagt om afstemming en flexibiliteit tussen de organisaties. Op alle leefgebieden bestaan gelijksoortige verbanden tussen de problematiek, waardoor organisaties er niet alleen bij gebaat zijn om goed samen te werken, maar het in veel gevallen strikt noodzakelijk is om samen te werken om tot een acceptabel resultaat te komen.

De samenhang die door PGA op uitvoeringsniveau wordt beoogd wordt door alle respondenten gezien als winst van deze ketenaanpak. Allen zijn ervan overtuigd dat het

bij deze doelgroep van belang is dat niet langs elkaar heen wordt gewerkt, maar in afstemming een gezamenlijk plan van aanpak wordt uitgevoerd. Ook wordt gezegd dat door deze integrale aanpak gewerkt kan worden aan de oorzaak van de problematiek en niet alleen aan de symptomen. Het uitblijven van een goede organisatie van de afstemming op uitvoeringsniveau heeft echter tot gevolg dat de ketenpartners in veel gevallen gewoon blijven doen wat voor de ketenaanpak ook al gedaan werd. Hierdoor blijft de autonomie grotendeels behouden en is in werkelijkheid slechts sprake van een beperkte mate van interdependentie.

- Er is sprake van een beperkte mate van interdependentie tussen de actoren.

## Percepties

*De subjectieve definiëring van ketenrelevante onderwerpen door de verschillende actoren.*

Voor een analyse van de percepties worden de volgende ketenrelevante onderwerpen nader belicht: het probleem; de oplossing; de ketenpartners; de context.

'Het probleem' dat door de keten wordt aangepakt, wordt door de respondenten verschillend benoemd. De meeste respondenten benadrukken allereerst het relatief grote aandeel in criminaliteit en de excessieve vorm van criminaliteit die door de doelgroep wordt gepleegd. Anderen leggen meer nadruk de maatschappelijke achterstand van deze doelgroep.

'De oplossing' wordt door de respondenten gezien in een combinatie van repressie en preventie, door aanbieden van een integraal plan van aanpak. Er bestaat overeenstemming over de opvatting dat repressie bij deze doelgroep niet genoeg is. Alle respondenten geven voorbeelden van activiteiten die de organisatie uitvoert in het kader van preventie. Zoals aangegeven in de paragraaf over 'ongestructureerd' bestaat verschil van mening over de wenselijkheid van doelgroepspecifiek beleid.

Over 'de ketenpartners' bestaan verschillende beelden. Er wordt verschillend gesproken over het al dan niet bestaan van kernpartners en schilpartners. Het bestaan van een specifiek overleg tussen de justitiële partners, duidt tevens op een onderscheid tussen ketenpartners. Overeenstemming bestaat wel over de betrokkenheid van de gemeentelijke diensten als ketenpartner.

Over de 'context' van het beleid bestaat redelijke overeenstemming. Alle respondenten beschrijven de maatschappelijke druk om iets te doen aan de problemen die door Antillianen worden veroorzaakt, de politieke prioriteit voor deze problemen en het politieke draagvlak voor een specifieke aanpak. Ook zijn alle respondenten zich bewust van de mogelijke verandering die kan optreden nadat Rotterdam een nieuwe



burgemeester krijgt, of een mogelijke wisseling van lokaal bestuur na lokale verkiezingen. Na de afloop van het actieprogramma zal moeten blijken hoe het verder gaat met het PGA-Antillianenbeleid. De mate waarin de achterstand van deze doelgroep is teruggedrongen zal hierop ook van invloed zijn. Alle respondenten zijn zich bewust van de tijdelijke aard van dit specifieke beleid.

Afgezien van de overeenkomsten en verschillen in percepties op de vier bovengenoemde ketenrelevante onderwerpen, ontbreekt het de keten aan een eenduidige definiëring van een gezamenlijk begrippenkader. Dit draagt bij aan verschillen in percepties, doordat de verschillende definiëringen leiden tot verschillende oordelen en opvattingen.

- Over één van de vier ketenrelevante onderwerpen bestaat volledige overeenstemming van percepties. Over de drie andere ketenrelevante onderwerpen bestaan verschillende percepties. Het ontbreken van een eenduidig begrippenkader kan het verschil in percepties verscherpen.

## Strategie

*De wijze waarop actoren in de keten gericht handelen ten opzichte van de andere actoren om een bepaald doel te bereiken.*

Zoals ook beschreven bij 'virtuele keten' en 'interdependentie' wordt door de respondenten een beeld geschetst van een redelijk grote saamhorigheid binnen de keten. Dit wordt gevoed door de overtuiging dat gezamenlijk effectiever gewerkt kan worden dan afzonderlijk van elkaar. Afspraken lijken nagekomen te worden, er wordt regelmatig overleg gevoerd waarin de actoren op verschillende niveaus actief participeren. Er lijkt geen sprake te zijn van structureel verzuim van één of meerdere ketenpartners. Tegelijkertijd wordt door de respondenten ook aangegeven dat iedereen het niet klakkeloos met elkaar eens is, maar dat meningsverschillen ook op tafel komen. Soms heeft een organisatie een groot belang bij het overtuigen van de andere actoren om een bepaalde beleidskeuze te maken. Er wordt dan stevig ingezet op het beargumenteren van het belang van een bepaalde keuze. Geen van de respondenten hebben aangegeven dat dit tot onderlinge conflicten heeft geleid. Er lijkt geen sprake te zijn van actoren die zich erg afzijdig houden. Door de uitwisseling van informatie faciliteren de actoren elkaar in de keten. Hierbij moet echter wel in aanmerking genomen worden dat deze informatie voornamelijk duidt op de samenwerking op directieniveau. Zoals eerder aangegeven is deze saamhorigheid op beleidsniveau niet duidelijk aanwezig. Het is niet duidelijk of actoren er bewust op aansturen dit zo te laten (wat zou duiden op een vermijdingsstrategie) of dat men graag de interne regie bij zichzelf houdt (wat zou duiden op een ga-alleen-strategie). Daarnaast wordt op uitvoeringsniveau veelal

autonoom gewerkt. Op individuele basis wordt wel samenwerking gezocht wanneer dit in het belang is van de cliënt.

- De wijze waarop de actoren zich op directieniveau in de keten gedragen, duidt voornamelijk op een coöperatiestrategie en faciliteringstrategie. De geringe sturing op afstemming op beleidsniveau kan duiden op een vermijdings- of ga-alleen-strategie. In geval van het opkomen voor een specifiek belang lijkt soms een conflictstrategie ingezet te worden, alhoewel hierover slechts covert gesproken wordt. Op uitvoeringsniveau lijkt sprake te zijn van een combinatie van een coöperatie- en ga-alleen-strategie.

## 6.5 Analyse-uitkomst

De constatering uit de analyse zijn samengevat in onderstaand overzicht (tabel 6.1) en op grond hiervan kunnen een aantal conclusies getrokken worden.

1. Probleem				
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Wel</i>	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Niet</i>
1.1	Complexiteit	✓		
1.2	'Sense of urgency'	✓		
1.3	Ongestructureerd		✓	
1.4	Netwerkoplossing	✓		
1.5	Dynamisch	✓		
2. Samenwerkingsverband				
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Wel</i>	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Niet</i>
2.1	Immaterieel maatschappelijk product	✓		
2.2	Functionaliteit	✓		
2.3	Sequentiële ordening			✓
2.4	Volgtijdelijkheid			✓
3. Management				
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Wel</i>	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Niet</i>
3.1	Ketencoördinatie		✓	
3.2	Virtuele keten		✓	
3.3	Reële keten		✓	
4. Actoren				
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Wel</i>	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Niet</i>
4.1	Machtsbronnen	✓		
4.2	Interdependentie		✓	
4.3	Percepties		✓	
4.4	Strategie		✓	

Analyse-overzicht Tabel 6.1

*De onderlinge verbondenheid van actoren impliceert geen keten.*

De actoren van het PGA-Antillianenbeleid zijn voor de uitvoering van hun taken niet gebonden aan elkaar. De actoren kunnen autonoom hun taken uitvoeren, wat in een keten onmogelijk zou zijn. In een keten zou de ene actor voor zijn input afhankelijk zijn

van de output van een andere actor. Het moge duidelijk zijn dat dit niet het geval is bij de uitvoering van het PGA-Antillianenbeleid. Het ontbreken van een onderlinge verbondenheid die noodzakelijk leidt tot een sequentiële en volgtijdelijke ordening van handelende actoren betekent dat alleen als keten samengewerkt kan worden als een verplichte handelingsvolgorde kunstmatig geconstrueerd zou worden. Dit zou tot gevolg hebben dat de autonomie van de actoren ingeperkt wordt, zonder dat het uitvoeringsproces daartoe noodzaakt. Het is daarom de vraag of een kunstmatige constructie van een keten toegevoegde waarde zou hebben voor samenwerking.

*Centraal (keten)management in een netwerk van autonome actoren leidt niet tot een structureel samenwerkingsverband op uitvoeringsniveau.*

Het inrichten van geformaliseerde coördinatie, bij PGA-Antillianen belegd bij de Stadsmarinier, is in de lijn van ketenaanpak. De doorzettingmacht die de Stadsmarinier hierdoor heeft wordt door de respondenten erkend. Toch leidt deze geformaliseerde coördinatie niet tot implementatie van de aanpak van directie- tot en met uitvoeringsniveau. Het knelpunt lijkt gelegen te zijn in de autonome positie van de actoren. Bij de uitvoering van de taakstelling zijn de organisaties niet noodzakelijk aan elkaar verbonden, zoals hierboven beschreven. Er is ook geen duidelijkheid over de wijze waarop afspraken over samenwerking op alle niveaus zijn vastgelegd, waardoor organisaties ruimte houden zelf te bepalen wat zij doen en het moeilijk is hen hierop aan te spreken. Daarnaast is de geldende wet- en regelgeving voor de uitvoering van taken voor de organisaties leidend, waardoor specifiek (PGA)beleid een ondergeschikte rol heeft. De gekozen sturing sluit hier niet bij aan en is daardoor niet effectief.

*Het label 'ketenaanpak' zet actoren op het verkeerde been.*

Het gebruik van het label 'ketenaanpak', terwijl daar geen sprake van is, leidt tot verwachtingen over samenwerking die niet aansluiten bij de bestaande onderlinge verhoudingen in de praktijk. Het feit dat deze discrepantie niet wordt herkend, roept vraagtekens op over de kennis over sturingsmodellen in het algemeen en ketenaanpak in het bijzonder. De term ketenaanpak lijkt niet bewust op inhoudelijke gronden gekozen te zijn, maar slechts gebezigd te worden als synoniem voor samenwerking. Doordat niet kritisch gekeken wordt of de vlag de lading dekt, wordt ook niet geverifieerd of alle actoren eenzelfde beeld hebben over hetgeen van hen verwacht wordt in de samenwerking. Het gezamenlijk bereiken van een doel wordt hierdoor belemmerd. Dit roept de vraag op of het beleid effectief kan zijn voor de betreffende doelgroep.

## 7 Conclusie

Door de literatuurstudie, het documentenonderzoek en de interviews is een veelzijdig beeld ontstaan van ketenmanagement in het algemeen en de Rotterdamse ketenaanpak PGA-Antillianen in het bijzonder. Om tot een uitspraak te komen over de overeenstemming tussen de theorie over ketenmanagement en deze praktijkcasus, zullen wij eerst een beknopte weergave geven van de deelvragen die in het empirische hoofdstuk zijn beantwoord. Daarna zullen wij op grond van de analyse de centrale vraag van het onderzoek beantwoorden. Ter afsluiting zullen wij een aantal opmerkelijke bevindingen beschrijven die kunnen dienen als aanbeveling zowel ten aanzien van de theorie als de praktijk.

Ten aanzien van de informatie die verkregen is uit interviews merken wij op dat deze informatie verstrekt is door respondenten op directie- en beleidsniveau. Zij hebben hun ervaringen weergegeven zoals zij die hebben opgedaan in de samenwerking met ketenpartners op hun eigen niveau. Het is mogelijk dat interviews op uitvoeringsniveau zouden kunnen leiden tot een ander beeld van het PGA-Antillianenbeleid. Bij het lezen van de conclusies dient deze beperkte interviewscope in aanmerking genomen te worden.

### 7.1 De deelvragen beantwoord

Op grond van de empirie en de analyse wordt antwoord gegeven op de drie geformuleerde deelvragen.

#### *1. Wat is ketenaanpak?*

Kort samengevat kan ketenaanpak omschreven worden als een specifiek gekozen wijze van samenwerking, waarbij actoren zich aan elkaar committeren en de uitvoering van hun taken op elkaar afstemmen. De afstemming van uitvoeringstaken wordt gekenmerkt door een sequentiële ordening en volgtijdelijkheid. Samenwerking en regie zijn duidelijk aanwezig. Er is een heldere definiëring van actoren, die geselecteerd zijn op basis van functionaliteit. Ongeacht de mogelijke verschillen in percepties hanteren de actoren een samenwerkingsstrategie die de onderlinge afstemming bevordert, waarbij sprake is van een grote mate van interdependentie. Ketenmanagement is geïndiceerd wanneer sprake is van een grote complexiteit van contextgebonden problematiek. Tussen de partijen die bij de problematiek betrokken zijn, bestaat overeenstemming over de noodzaak van een integrale aanpak.

*2. Hoe is inhoud gegeven aan het Rotterdamse PGA-Antillianenbeleid?*

De ketenaanpak PGA-Antillianen wordt gekenmerkt door een samenwerkingsverband op directieniveau waarbij sprake is van een grote mate van saamhorigheid en overeenstemming over de noodzaak en vormgeving van dit beleid. Op beleidsniveau bestaat een diffuus beeld over de wijze en frequentie van afstemming en implementatie van dit beleid. Op uitvoeringsniveau is nog geen vast samenwerkingsverband tot stand gekomen.

De ketenpartners worden meerduidelijk gedefinieerd. Enerzijds lijkt sprake te zijn van een onderscheid tussen kern- en schilpartners. Anderzijds wordt gesproken van een 'brede' keten waar iedereen gelijkwaardig bij betrokken is. Het is niet precies duidelijk welke organisaties ketenpartner zijn.

De uitvoering is voornamelijk 'out reachend' van aard en gericht op het aanbieden van een integraal hulpverleningstraject dat op maat gemaakt is op de individuele situatie. Het opstellen en monitoren van een dergelijk plan van aanpak is een gezamenlijke taak voor de ketenpartners in het (nog vorm te geven) casusoverleg.

*3. Welke eventuele knelpunten doen zich voor in de praktijk en welke aanbevelingen kunnen daarover gedaan worden?*

Op de gebieden van het samenwerkingsverband en het management doen zich een aantal knelpunten voor. In deze paragraaf zullen we de knelpunten benoemen. In paragraaf 7.3 worden de aanbevelingen beschreven.

*Samenwerking*

Vanuit de keuze voor een ketenbenadering wordt binnen het PGA-Antillianenbeleid nadruk gelegd op het koppelen van de samenwerkingspartners. Een keten impliceert echter meer dan dat. Het betekent dat er sprake is van een aaneengeschakeld proces, waarin activiteiten elkaar opvolgen met een mate van overlapping. Het gebrek aan het ineengrijpen van deze schakelactiviteiten leidt ertoe dat organisaties autonoom kunnen blijven handelen. De kans bestaat dat de doelgroep hierdoor opnieuw tussen wal en schip raakt met het risico dat dit uiteindelijk niet leidt tot het beoogde doel om de achterstand, overlast en criminaliteit onder de doelgroep te verminderen.

*Management*

Ondanks de bijzonder sterke (machts)positie van de stadsmarinier blijkt de samenwerking alleen op directieniveau succesvol gemanaged te worden. De matige

vormgeving van de samenwerking op beleids- en uitvoeringsniveau in de praktijk leidt tot de vraag of de gekozen managementstrategie effectief is in dit verband. Volgens de ketentheorie is de aanwezigheid van een hoog bevoegde ketenregisseur een succesfactor voor het sturen en managen van een keten. In de praktijk blijkt dit echter geen garantie voor succes. Door het effectieve management op directieniveau, kan op dit niveau positieve verantwoording afgelegd worden aan het gemeentebestuur en de politiek. Echter, het management lijkt niet effectief op uitvoeringsniveau. Dit blijkt uit het matig tot slecht tot stand gekomen casuoverleg, wat tot gevolg heeft dat voor de doelgroep nog weinig is veranderd ten aanzien van de hulpverlening vóór het PGA-Antillianenbeleid. Het risico bestaat daarbij dat uit een effectiviteitonderzoek niet de gewenste resultaten naar voren komen omdat het management op de lagere niveaus niet effectief is geweest.

### *Begrippenkader*

Een belangrijk knelpunt is het ontbreken van een helder en eenduidig begrippenkader. Het feit dat het samenwerkingsverband feitelijk geen 'ketenaanpak' is, illustreert het gebruik van een begrip dat de lading niet dekt. Als er geen overeenstemming is in de visie over de beoogde samenwerking, dan zal uiteindelijk nooit gezamenlijk één doel bereikt worden. Naast deze verwarring is ook gebrek aan een eenduidig begrippenkader over inhoudelijke aspecten als de probleemdefinitie (*doelgroepgerelateerde problematiek of achterstandsproblematiek*) en de oplossingsrichting (*doelgroepbeleid, aaneengeschakelde of simultane trajecten, overlap met andere PGA's*).

## **7.2 De centrale vraag beantwoord**

***Hoe is het PGA-Antillianenbeleid in Rotterdam vormgegeven en kan dit getypeerd worden als ketenaanpak?***

Wanneer aan alle actoren gevraagd zou worden of de vormgeving van het PGA-Antillianenbeleid een ketenaanpak is, dan zal deze vraag naar alle waarschijnlijkheid door de meesten met 'ja' beantwoord worden. De gebruikte terminologie in de beschikbare documenten is hieraan debet, omdat het suggereert dat er zeker sprake is van een ketenaanpak.

Op grond van de empirie, de analyse en het antwoord op deelvraag 2, waarin de vormgeving van het beleid is beschreven, kunnen wij echter niet tot dezelfde conclusie komen. Al die informatie wegende, leidt dit onderzoek tot het volgende antwoord op de centrale vraag:

*Het PGA-Antillianenbeleid is vormgegeven door een structureel samenwerkingsverband op directieniveau en een matig samenwerkingsverband op beleidsniveau. De beleidspretenties zijn niet herkenbaar in de uitvoering en er is geen sprake van sequentiële, volgtijdelijke handelingsvolgorde. Het PGA-Antillianenbeleid voldoet derhalve niet aan voldoende kenmerken van een keten, waardoor niet van een ketenaanpak gesproken kan worden.*

### **7.3 Aanbevelingen**

Uit het onderzoek is een aantal knelpunten naar voren gekomen, waarover wij hieronder aanbevelingen doen.

#### *Wel of geen 'keten'?*

De huidige samenwerkingsvorm kan niet getypeerd worden als keten. De actoren die in dit samenwerkingsverband participeren zijn elk afzonderlijk ook deel van andere netwerken. De complexiteit van de onderlinge verbindingen binnen en buiten het samenwerkingsverband leidt tot een groot aantal onzekerheden in de samenwerking. Onzekerheden die gevoed worden doordat het samenwerkingsverband beïnvloed wordt door onder andere percepties, strategieën, ongeschreven regels die ook vanuit andere netwerkverbindingen binnenstromen. Het managen van een samenwerkingsverband in een complexe omgeving vraagt ook om aandacht voor de kruisverbanden die bestaan. Door alleen op een specifieke groep samenwerkingspartners te richten, wordt de invloed van de kruisverbanden niet gemanaged. Een netwerkbenadering biedt meer handvatten hiervoor. Koppenjan en Klijn (2004, p. 9) beschrijven dat de netwerkbenadering naast theoretische concepten ook normatieve uitgangspunten aanreikt en daarmee handvatten biedt voor analyse en inschatting van het complexe proces van probleemoplossing in een netwerk. Daarnaast biedt het aanwijzingen om de onderlinge interacties te verbeteren en managementstrategieën voor het initiëren en ondersteunen van interacties. Hun boek *Managing uncertainties in networks* biedt een visie en blauwdruk voor een netwerkbenadering met het doel complexe problemen aan te pakken in een netwerkomgeving die onzekerheden met zich meebrengt. Naast de keuze voor een netwerkbenadering kan ook overwogen worden om tussen organisaties alleen die raakvlakken te verstevigen die bijdragen aan een betere hulpverlening aan de doelgroep. Hierbij wordt de uitvoering van de autonome organisaties niet aangepast, maar wordt een koppeling aangebracht om afstemming te bewerkstelligen.

*Aanbevelingen:*

- *Beleg een conferentie op directie- en beleidsniveau. Bespreek het onjuiste gebruik van het label 'ketenaanpak' en kies voor een vorm van samenwerken die vooral gericht is op het verstevigen van de onderlinge raakvlakken.*
- *Stel een monitor- en escalatierichtlijn op waarin is vastgelegd hoe de naleving van de onderlinge afspraken gemonitord wordt en wie, wanneer verantwoordelijk is om actie te ondernemen om de afspraken te handhaven.*

*Verbinding tussen sturingsniveaus*

Binnen een samenwerkingsverband is het van belang dat er verbinding is tussen de sturingsniveaus van directie tot en met uitvoering en dat er draagvlak is op alle niveaus. Binnen het PGA-Antillianenbeleid constateren wij dat deze verbinding, zowel binnen als tussen de organisaties te wensen overlaat. Het is van belang dat de onderlinge afspraken op alle niveaus bekend zijn, zodat daaraan gevolg gegeven kan worden. Naast de afspraken moet ook de monitor- en escalatierichtlijn bij alle betrokkenen bekend zijn. Om dit te bewerkstelligen doen wij onderstaande aanbeveling.

*Aanbevelingen:*

- *Stel een format op waarin de informatie-overdracht binnen en tussen organisaties op casusniveau wordt vastgelegd. Dit format sluit aan bij de afspraken die binnen en tussen de organisaties zijn gemaakt en vormen de basis voor het gebruik van de monitor- en escalatierichtlijn.*
- *Binnen alle betrokken organisaties organiseert de lijn een interne workshop op uitvoeringsniveau ter voorbereiding op een gezamenlijke conferentie. In de workshop worden de afspraken over het PGA-Antillianenbeleid toegelicht, knelpunten besproken en de monitor- en escalatierichtlijn geïntroduceerd.*
- *De stuurgroep organiseert een conferentie voor de uitvoering, waarin de raakvlakken tussen de organisaties worden besproken en oplossingen voor de geconstateerde knelpunten worden aangereikt. Naast deze informatieve doelstelling heeft deze conferentie ook ten doel de onderlinge verhoudingen te verstevigen.*

*Effectiviteitonderzoek*

De beleidspretenties zijn slecht herkenbaar in de uitvoering. Na een periode van ruim twee jaar investeren in dit samenwerkingsverband is het wenselijk dat een effectiviteitonderzoek wordt gedaan naar de resultaten van het PGA-Antillianenbeleid. Enerzijds is een effectiviteitonderzoek wenselijk voor de politieke en maatschappelijke verantwoording over de besteding van publieke middelen aan deze aanpak.



Anderzijds is het gezien de meningsverschillen binnen het samenwerkingsverband over de noodzaak en wenselijkheid van dit doelgroepspecifieke beleid, wenselijk om te onderzoeken wat de resultaten zijn. Een effectiviteitonderzoek zou ook verdere aanknopingspunten kunnen bieden voor het beantwoorden van de vraag of een wijziging in de vormgeving van het samenwerkingsverband de effectiviteit zou kunnen verhogen.

*Aanbeveling:*

- *Laat een effectiviteitonderzoek uitvoeren.*
- *Stel het beleid zo nodig bij op grond van de eventuele aanbevelingen uit effectiviteitonderzoek.*

#### **7.4 Slotakkoord**

Het PGA-Antillianenbeleid blijkt geen ketenaanpak te zijn en in dit onderzoek is een aantal kritische noten gekraakt. Toch mag niet onvermeld blijven dat de betrokkenheid van de respondenten bij deze doelgroep bijzonder kan worden genoemd. Met passie werd gesproken over de zorg die gemobiliseerd wordt rondom deze doelgroep en de noodzaak de onacceptabele maatschappelijke achterstand te verkleinen. Ondanks het gebrek aan afstemming over de samenwerking en het uit te voeren beleid, blijkt de gedrevenheid van individuen ertoe te leiden dat men elkaar op uitvoeringsniveau wel weet te vinden om uiteindelijk gezamenlijk de benodigde hulp en zorg te kunnen bieden. De omissie van een ketenaanpak lijkt dat niet in de weg te staan en misschien typeert dat dan uiteindelijk nog het beste het motto 'Rotterdam, de stad van aanpakken'.

## Literatuur- en bronnenlijst

Baarda, D.B., Goede de, M.P.M, (2001). *Basisboek methoden en technieken*

Baarda, D.B., Goede de, M.P.M. & Teunissen, J., (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*

Bennekom, P.W.A. (2005). *Oplegnotitie analyse Antillianenproblematiek in Rotterdam.*

Bestuursdienst openbare orde en veiligheid, economie, werk en onderwijs (2005). *Actieprogramma integrale aanpak Antillianen.*

Bieleman, B., Ogier, C. & Snippe, J. (2006). *Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject.* Onderzoeksbureau Intraval.

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't. (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming.*

Burgemeester en Wethouders Rotterdam (2006). *Extra inzet van het Actieprogramma Integrale aanpak Antillianen.* Brief aan De Gemeenteraad.

*De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams resultaat.* Collegeprogramma 2006-2010

Directie Veiligheid (2008). *Huntu nos por logra, samen kunnen we iets bereiken.*

Duivenboden, H. van, Twist, M. van, Veldhuizen, M. & Veld, R in 't. (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector.*

Edwards, A., Schaap, L. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector.*

Fermin, A., van Hijden, S. & Smeulders, V. (2005). *State of the art studie Antilliaanse risicjongeren,* in opdracht van Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden.

Ferwerda, H., Kleemans, K., Kort, D. & Laan, P. van der (2003). *Opinie. Tijdschrift voor criminologie, 2.*

Grapendaal, M., Tilburg W. van (2002). *Veelplegers in Nederland. Tijdschrift voor criminologie, 44.*

Grijpink, J.H.A.M. (2006). *Keteninformatisering in kort bestek*.

*Harde aanpak van Antillianen*. De Telegraaf, sectie 'crime' 11 januari 2006.

Henderickx, E.H.M.P drs (2006). *PGA-Antillianen Rotterdam, Beschrijving en juridische verantwoording Persoonsgerichte Aanpak van Antillianen*. Programmabureau Antillianen Rotterdam.

Homburg, G.H.J. (2005). *Vorbereiding evaluatie bestuurlijke arrangementen Antilliaanse risicjongeren, 2005-2008*.

Jennissen, R.P.W., Blom, M., (2007). *Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken*. Cahier 2007-4, Centraal Bureau voor de Statistiek en het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks, a network approach to problem solving and decision making*.

Lips, Miriam, Bekkers, Victor & Zuurmond, Arre. (2005). *ICT en openbaar bestuur*.

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*.

*Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: verslag externe oriëntatie BVM en MVP op 10 april 2007*. Bestuur Veiligheid en Middelen.

San, M. van, Boom, J. de & Wijk, A. van (2007). *Verslaafd aan een flitsende levensstijl. Criminaliteit van Antilliaanse Rotterdamers*.

Stone, D. (2002). *Policy paradox. The art of political decision making*.

Toonen, T.A.J., Heuvelhof, E.F. ten. (1993). *Beleid en sturing in complexe netwerken*.

Wit, B. de, Meyer, R, & Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*.

## Bijlage 1 Actorenoverzicht

Overzicht van taken en bevoegdheden actoren.

Partij	Gemeente Rotterdam	SoZaWe	JOS	Politie	Woning corporatie	GGD	OM	Deel gemeente
Functionaris	Antillianen Regisseur	Districts-medewerker	Medewerker Leerplicht-ambtenaar	Wijk-agent	Medewerker	Medewerker	Medewerker JIB	Interventie medewerker
Kerntaak	Coördineren PGA. Regie op aanpak. Monitoring. Controle identiteit	Uitvoering sociale zekerheidswetgeving. Schuldhulpverlening. Fraudeopsporing	Handhaven Leerplicht, Terugdringen Voortijdig schoolverlaten	Signaleren	Beheer Woningbezit Evenredige woningtoewijzing bewaken leefbaarheid	Toeleden naar zorg	Straf-Rechterlijke Vervolgging	Bevorderen en handhaven leefbaarheid
Doelgroep	0>0 jaar	>18 jaar	<23 jaar	0>00 jaar	Huurders en medebewoners	0-19 jaar	0>00 jaar	0>00 jaar
Bevoegdheden	Gemanda-teerde bevoegdheden van Burgermeester	Bestuurs-rechtelijke handhaving o.g.v. WWB en gem. verordening	Leerplichtwet Handhaving o.g.v. Besluit R.M.C Voortijdig Schoolverlaters	Opsporing Acute Hulpverlening Wet pol-reg.	Woningwet Huurwet Besluit beheer sociale huursector	Wet gbo Publiek rechterlijke taak	Verwerking Straf-Vorderlijke gegevens	Toezicht-houder o.g.v. Awb, Wgba, WvSv art 142
Informatie uit	VIA Rotterdam	Eigen dossiers	Eigen dossiers	HKS en Xpol	Eigen dossiers	Eigen dossiers	o.a. compas decos GPS	Huis-bezoeken en interviews
Werkgebied	Stedelijk	SoZaWe district	Stedelijk	Politie-district	Stedelijk	Stedelijk	Stedelijk	Deel gemeente

Bron: Onderzoeksrapport PGA-Antillianen Rotterdam, beschrijving en juridische verantwoording  
 Persoongerichte Aanpak van Antillianen, Arnhem 2006, p. 50

## Bijlage 2 Analyse kader

1. Probleem			
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Conceptualisering</i>	<i>Belangrijkste indicatoren</i>
1.1	Complexiteit	Er is sprake van vervlechting van problematiek, waardoor het probleem niet in isolement opgelost kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er is sprake van meerdere problemen tegelijkertijd.</li> <li>▪ Het ene probleem houdt het andere in stand.</li> <li>▪ Oplossing van één probleem is alleen effectief als ook de ander problemen worden opgelost.</li> </ul>
1.2	'Sense of urgency'	Voldoende partijen zijn van mening dat het probleem alleen door een vorm van samenwerking opgelost kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een meerderheid van actoren erkent dat zij de ander nodig hebben bij het oplossen van het probleem.</li> <li>▪ Een meerderheid van actoren wil samenwerking.</li> </ul>
1.3	Ongestructureerd	Er zijn geen objectieveerbare oplossingen voor het probleem en de actoren hebben verschillende normen en waarden ten aanzien van het probleem.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er zijn meerdere oplossingen voor het probleem mogelijk.</li> <li>▪ Actoren hebben verschillende probleemdefinities.</li> <li>▪ Aard van verschillende probleemdefinities gelegen in verschillen in normen en waarden.</li> </ul>
1.4	Netwerkoplossing	Er zijn meerdere partijen betrokken bij de oplossing, waardoor sprake is van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- wederzijdse afhankelijkheid;</li> <li>- verschillende belangen;</li> <li>- verschillende waarden en normen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actoren erkennen dat ze andere actor(en) nodig hebben.</li> <li>▪ Er zijn verschillen in de redenen tot samenwerking (bv. tijdswinst, informatiewinst, geldwinst, machtspositie).</li> <li>▪ Actoren hebben verschillende normen en waarden waarop zij hun handelen baseren (bv. veiligheid van de samenleving, welzijn van de doelgroep).</li> </ul>
1.5	Dynamisch	Veranderingen in context en tijd zijn van invloed op het probleem en de oplossing.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omgevingsfactoren beïnvloeden probleem en oplossing (bv. ruimtelijke ordening: woningbouw, parken, wijkinrichting).</li> <li>▪ Maatschappelijke factoren beïnvloeden probleem en oplossing (bv. veiligheidsmonitor, incidenten, media(on)rust).</li> <li>▪ Het probleem en/of de oplossingsrichting is veranderd ten opzichte van 5 jaar geleden.</li> </ul>
2. Samenwerkingsverband			
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Conceptualisering</i>	<i>Belangrijkste indicatoren</i>
2.1	Immaterieel maatschappelijk	Het product dat door de keten voortgebracht wordt (door	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doel van de ketenaanpak heeft immaterieel karakter, zoals:</li> </ul>

	product	cumulatie van de afzonderlijke materiele producten) genereert een immateriële maatschappelijke waarde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veiligheid;</li> <li>- welzijn doelgroep;</li> <li>- integratie;</li> <li>- leefklimaat.</li> </ul>
2.2	Functionaliteit	Bij de selectie van actoren en het type relaties dat zij onderling aangaan, staat functionaliteit centraal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actoren hebben voor elkaar een toegevoegde waarde door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- tijdwinst;</li> <li>- financieel voordeel;</li> <li>- informatiewinst;</li> <li>- machtsvergroting.</li> </ul> </li> </ul>
2.3	Sequentiële ordening	De activiteiten die de actoren uitvoeren zijn opeenvolgend geordend, wat blijkt uit onderlinge afhankelijkheid bij de uitvoering van taken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afhangelijkheid van input van andere actor: concrete actie of product.</li> <li>▪ Output is noodzakelijk voor taakuitvoering andere actor: concrete actie of product.</li> <li>▪ Herkenbare volgorde van taakuitvoering van actoren.</li> </ul>
2.4	Volgtijdelijkheid	De activiteiten die de actoren uitvoeren zijn geordend in de tijd, wat blijkt uit een duidelijk tijdpad waarlangs de taken uitgevoerd worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Duidelijke afhandelingstermijn per actor.</li> <li>▪ Op elkaar volgende afhandelingstermijnen.</li> <li>▪ Afbakening in tijd van totale afhandelingstermijn.</li> </ul>
<b>3 Management</b>			
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Conceptualisering</i>	<i>Belangrijkste indicatoren</i>
3.1	Ketencoördinatie	De wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het coördineren van de keten is belegd en de wijze waarop afstemming tot stand komt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zelforganisatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen ketenoverleg;</li> <li>- geen gezamenlijk doel;</li> <li>- geen afstemming.</li> </ul> </li> <li>▪ Estafettevorm: <ul style="list-style-type: none"> <li>- iedere actor is verantwoordelijk voor deel van het ketenproces;</li> <li>- doorgeven van verantwoordelijkheid van de ene actor aan de volgende actor.</li> </ul> </li> <li>▪ Geformaliseerd: <ul style="list-style-type: none"> <li>- coördinatie door stuurgroep, bestuursraad o.i.d.;</li> <li>- afstemming van activiteiten door geformaliseerde eenheid;</li> <li>- ketenoverleg waar beslissingen gezamenlijk worden genomen;</li> <li>- mogelijk gezamenlijke ICT systemen.</li> </ul> </li> <li>▪ Strategisch: <ul style="list-style-type: none"> <li>- er is een ketenregisseur (één of meer personen) die doorzettingsmacht heeft/hebben;</li> <li>- ketenregisseur zet strategische koers</li> </ul> </li> </ul>

			<p>uit voor de keten en bewaakt deze;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actoren kunnen door de ketenregisseur gemaand worden dingen te doen of te laten.</li> </ul>
3.2	Virtuele keten	Een koppeling van actoren waarbij sprake is van een (grote) mate van rivaliteit en chaos, dat te herkennen is aan een hoge mate van autonomie, (zeer) geringe beheersing van het ketenproces en geen of zeer matige samenwerking en afstemming.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zelforganisatie of estafettevorm coördinatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen structurele overlegvormen;</li> <li>- (grotendeels) ontbreken van afstemming van handelen;</li> <li>- geen of nauwelijks sturing van de keten.</li> </ul> </li> </ul>
3.3	Reële keten	Een samenwerkingsverband van actoren waarbij sprake is van een (grote) mate van samenwerking en beheersing, dat te herkennen is aan (een hoge mate van) afstemming en duidelijke sturing van het ketenproces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geformaliseerde of strategische coördinatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- structurele overlegvormen;</li> <li>- duidelijke afstemming van handelen, mogelijk vastgelegd in procedures;</li> <li>- herkenbare sturing van de keten.</li> </ul> </li> </ul>
<b>4. Actoren</b>			
	<i>Operationele begrippen</i>	<i>Conceptualisering</i>	<i>Belangrijkste indicatoren</i>
4.1	Machtsbronnen	De materiële en immateriële middelen waarover een actor beschikt en die de actor kan aanwenden als realisatiemacht of hindermacht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materiële middelen als: <ul style="list-style-type: none"> <li>- geld;</li> <li>- menskracht;</li> <li>- techniek.</li> </ul> </li> <li>▪ Immateriële middelen als: <ul style="list-style-type: none"> <li>- autoriteit;</li> <li>- legitimiteit;</li> <li>- mobilisatie; mogelijkheden;</li> <li>- wet- en regelgeving.</li> </ul> </li> </ul>
4.2	Interdependentie	De onderlinge afhankelijkheid van actoren in een keten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De samenwerking is vastgelegd in een convenant, contract, o.i.d.</li> <li>▪ Actoren erkennen dat ze elkaar nodig hebben bij het oplossen van de betreffende problematiek.</li> </ul>
4.3	Percepties	De subjectieve definiëring van ketenrelevante onderwerpen door de verschillende actoren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subjectieve definiëring van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- problemen;</li> <li>- oplossingen;</li> <li>- andere actoren;</li> <li>- veranderingen in de omgeving.</li> </ul> </li> </ul>
4.4	Strategie	De wijze waarop actoren in de keten gericht handelen ten opzichte van de andere	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatiestrategie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- afspraken nakomen;</li> <li>- structureel overleg voeren;</li> </ul> </li> </ul>

		actoren om een bepaald doel te bereiken.	<ul style="list-style-type: none"><li>- activiteiten op elkaar afstemmen.</li><li>▪ Vermijdingsstrategie:<ul style="list-style-type: none"><li>- overleg mijden;</li><li>- onthouden van mening tijdens overleg.</li></ul></li><li>▪ Faciliteringstrategie:<ul style="list-style-type: none"><li>- conflictbemiddeling;</li><li>- actief contacten onderhouden;</li><li>- constructieve inbreng tijdens overleg.</li></ul></li><li>▪ Conflictstrategie:<ul style="list-style-type: none"><li>- botsende standpunten;</li><li>- toenemende defensie;</li><li>- accent wordt gelegd op verschillen;</li><li>- zoeken naar medestanders.</li></ul></li><li>▪ Ga-alleen-strategie:<ul style="list-style-type: none"><li>- overleg mijden;</li><li>- geen actieve onderlinge contacten.</li></ul></li></ul>
--	--	--	--



## **Bijlage 3      Respondenten**

Organisaties en namen van respondenten die meegewerkt hebben aan interviews voor het empirisch onderzoek.

- Gemeente Rotterdam  
Dhr P. Boonman, Stadsmarinier
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mevr. J. van den Hil, Project-manager
- Politie  
Mevr M. Vis, Districtschef en portefeuillehouder
- Jeugd Onderwijs en Samenleving  
Dhr. J.Warnik, beleidsadviseur en portefeuillehouder
- Stichting Welzijn Antillianen  
Dhr. J. Stedehouder, stafmedewerker