

Frontlijnsturing binnen de Gemeente Rotterdam

Een actieonderzoek naar procesverbetering bij
gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn

Afstudeeronderzoek augustus 2011
Lara Schot
Studentnummer: 302191
Email adres: laraschot@gmail.com

Master Bestuurskunde: Publiek Management
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer: prof. Dr. M. van Twist
Tweede lezer: Dr. S van Thiel

Gemeente Rotterdam, Bureau Frontlijn

Frontlijnsturing binnen de Gemeente Rotterdam

Een actieonderzoek naar procesverbetering bij
gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn

Lara Schot
Augustus 2011

Masterscriptie Publiek Management

Opleiding Bestuurskunde
Faculteit Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste Lezer: prof. Dr. M. van Twist

Tweede Lezer: Dr. S. van Thiel



I. Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de Master Publiek Management van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderwerp van deze scriptie – Frontlijnsturing in de Gemeente Rotterdam – werd aan mij geïntroduceerd tijdens één van de colleges in mijn masterjaar. De start van het college kan ik mij nog goed herinneren: een opsomming van feiten over schrijnende situaties in Rotterdam die dagelijks voorkomen. Toen nog op zoek naar een interessante stageplek heb ik de docent, Dhr. M. van Twist benaderd met de vraag hoe ik in contact zou kunnen komen met de organisatie waar hij tijdens het college over vertelde. Niet veel later zat ik voor het eerst op ‘De Meent’ het hoofdkantoor van Bureau Frontlijn. Sinds het begin van mijn stage in februari 2010 heb ik ontzettend veel geleerd en heb ik me verwonderd over situaties waar ouders, alleenstaande moeders en vaders en hun kinderen in terecht kunnen komen. Ik ben dankbaar voor de kans die mij is gegeven om mijn stage te kunnen lopen bij Bureau Frontlijn en sinds februari 2011 kan ik met trots zeggen dat ik ook daadwerkelijk bij Bureau Frontlijn werkzaam ben. Ik wil van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen in het bijzonder te bedanken. Zonder hen was deze scriptie niet geworden tot wat het nu is.

Ten eerste wil ik mijn afstudeerbegeleider Mark van Twist bedanken. Hij heeft mij geïntroduceerd bij deze geweldige organisatie waar ik nu met veel plezier werk. Daarnaast heeft hij mij de vrijheid gegeven om mijn eigen stijl te behouden gedurende dit project en heeft hij mij gemotiveerd om nieuwe manieren van onderzoek uit te proberen. Mijn dank gaat tevens uit naar mijn tweede lezer, Sandra van Thiel, die zich tevens heeft verdiept in mijn onderzoek.

Mijn dank gaat ook uit naar Barend Rombout, het ‘Brein’ achter Bureau Frontlijn. Hij heeft mij de mogelijkheid gegeven om ontzettend veel te leren binnen een hele korte tijd. Ondanks het feit dat ik geen ‘praktijk-student’ was, werd ik net zo hard aan het werk gezet met het afleggen van huisbezoeken en begeleidingstrajecten. Mijn hartelijke dank daarvoor.

Ook wil ik de personen bedanken die mij het meest dierbaar zijn. In het bijzonder wil ik Bobbie bedanken, voor het negeren van mijn irritaties, voor het maken van de kopjes thee gedurende de avonden achter de laptop en natuurlijk voor je ongezouten mening en feedback. Daarnaast mij moeder Sandra, voor het hebben van vertrouwen in mij, ook wanneer ik het even niet meer zag zitten. Je bent een voorbeeld voor mij en ik ben je ontzettend dankbaar voor je steun.

Mijn meeste dank gaat uit naar de personen waarvan u de verhalen kunt lezen in mijn scriptie. Dit zijn echte mensen, echte moeders en echte vaders, die leven in de stad Rotterdam. Zij hebben zich voor mij opengesteld en hun verhaal aan mij verteld, waar ik ze ontzettend dankbaar voor ben.

Lara Schot

Capelle aan den IJssel, augustus 2011

II. Samenvatting

In deze scriptie wordt onderzocht wat Bureau Frontlijn en gemeentelijke diensten van elkaar kunnen leren, uitgaande van hun specifieke manier van werken die vaak via frontlijnsturing of beleidssturing wordt vormgegeven. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de zogenaamde Learning History. Een actieonderzoekbenadering die op een narratieve manier een analyse vorm kan geven. In deze Learning History worden drie verschillende casussen beschreven, die ieder typerend zijn voor de werkzaamheden waar medewerkers van Bureau Frontlijn dagelijks mee in aanraking komen.

Frontlijnsturing vs Beleidssturing

De ‘frontlijn’ kan worden aangeduid als het gebied waar uitvoerders van stedelijk beleid zich bevinden. Frontlijnsturing wordt uitgeoefend door politieke en ambtelijke leiders die een frontlijnorganisatie willen realiseren die direct in contact staat met de burger in omstandigheden die normaliter niet routinematig van karakter zijn en die een zekere spanning met zich meebrengen. Het sturen op een frontlijn wijze heeft dus als doel om de organisatie beter te laten functioneren in relatie tot de problemen die zij op dienen te lossen.

Bij beleidsturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken (Hartman en Tops, 2005: 16). Beleidsuitvoering betreft het omzetten van beleidsvoornemens en politieke beslissingen in het daadwerkelijk bestuurlijk optreden. Een ontwerplogica gericht op extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten staat centraal wanneer het gaat om beleidssturing. Bij sturing vanuit beleid wordt dit concreet in de fase van de uitvoering.

Uit de analyse blijkt dat wanneer zowel medewerkers van Bureau Frontlijn als medewerkers van gemeentelijke diensten beiden werkzaam zijn aan één casus, er zowel voor- als nadelen kleven aan beide manieren van werken. Enkele nadelen van de werkwijze van organisaties gestuurd vanuit beleid zijn dat er vast wordt gehouden aan regels, er weinig inlevingsvermogen is in de specifieke situatie van de cliënten en het behalen van gestelde quota's staat centraal. Dit heeft ten nadele dat er niet altijd gedacht wordt aan een goede lange termijn oplossing voor de situatie van de cliënt. Nadelen van het werken vanuit een frontlijnvisie zijn dat er ten eerste vaak onduidelijke situaties ontstaan over verantwoordelijkheid en dat andere organisaties niet graag samen willen werken met een nogal sterk aanwezige frontlijnorganisatie. Voordelen van het werken vanuit een beleidsgestuurde manier is dat productie transparant en meetbaar is. Daarnaast is er een hoge mate van legitimiteit; alles is gebaseerd op regels. Kennis en vakmanschap zijn tevens zeer goed vertegenwoordigd binnen deze organisaties. Frontlijnsturing heeft als voordeel dat er met een multi-blik wordt gekeken naar probleemsituaties. Er wordt niet lukraak voor één oplossing gekozen maar er worden meerdere opties in ogenschouw genomen. Daarnaast wordt de cliënt betrokken bij het oplossen van zijn eigen problemen. Er wordt van hem of haar verantwoordelijkheid gevraagd.

Conclusie en aanbevelingen

Het verenigen van de twee manieren van organiseren van uitvoering zou niet goed zijn. Het is niet de bedoeling dat de gemeentelijke diensten organisaties worden met frontlijndeeltjes, en dat Bureau Frontlijn onderdelen van de werkwijze van gemeentelijke diensten in zijn eigen werkwijze gaat plakken. Leren van elkaar kan namelijk ook op een andere manier georganiseerd worden, zonder dat er direct wordt besloten wat er over wordt genomen of hoe er vanaf nu anders gewerkt gaat worden. Het organiseren van een 'constante spanning' tussen de twee 'soorten' organisaties is een manier om van elkaar te blijven leren. Door middel van deze spanning kunnen organisaties en de mensen die in de organisaties werkzaam zijn scherp blijven over hun eigen werkwijze doordat zij geconfronteerd worden met een andere werkwijze. Op deze manier wordt er een leerproces gecreëerd: de spanning die een andere manier van sturing teweeg brengt zorgt voor een confrontatie- en reflectiemoment op de eigen werkwijze. Naar aanleiding van dit onderzoek en de constatering in de analyse kan hier alvast worden gesteld dat om van elkaar te kunnen leren, medewerkers van de verschillende organisaties bij elkaar moeten komen. Dit kan in de vorm van een overleg, een vergadering of een workshop.

Inhoudsopgave

I.	Voorwoord	5
II.	Samenvatting	7
1	Inleiding.....	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Probleemanalyse	11
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen.....	12
1.4	Afbakening van het onderzoeksveld.....	13
1.5	Relevantie	13
1.6	Onderzoeksopzet	14
1.7	Leeswijzer.....	15
2	Context: ontwikkelingen in het welzijnswerk.....	16
2.1	De armbezoeker	16
2.2	Revolutie.....	16
2.3	Individualisering	17
2.4	Werken vanuit kantoor	17
2.5	Groeiend Nederland.....	18
2.6	De mondige burger	19
2.7	Buiten de boot?	19
2.8	Hoe gaat dit verder?.....	20
3	Theoretisch Kader	21
3.1	Van beleid naar uitvoering	21
3.2	Frontlijnsturing	22
3.3	Beleidssturing	24
3.4	Verschillen tussen frontlijnsturing en beleidssturing	26
3.5	Conclusie	30
4	Onderzoeksstrategie.....	31
4.1	Actieonderzoek	31
4.2	Learning History	35
4.3	Actieonderzoek in deze scriptie.....	41
4.4	Verantwoording voor deze onderzoeksstrategie.....	42
5	Onderzoeksmethoden.....	44
5.1	Dataverzameling	44
5.2	Proces.....	44
5.3	Casusselectie.....	45
6	Operationalisatie	46
6.1	Definities	46
6.2	Uitingsvormen	48
6.3	Onderlinge relatie tussen uitingsvormen	50
6.4	Conclusie	50

7	Bureau Frontlijn.....	51
7.1	Doel	51
7.2	Opzet van de organisatie.....	51
7.3	frontlijnsturing	52
8	Casus 1: Mevrouw Gaanesh.....	53
8.1	Inleiding.....	53
8.2	Learning History.....	53
8.3	Conclusie uit de casus Gaanesh.....	73
9	Casus 2: Alysia en Nando de Block.....	75
9.1	Inleiding.....	75
9.2	Learning History.....	76
9.3	Conclusie casus Alysia de Block.....	86
10	Casus 3: Dhr. Aydin.....	88
10.1	Inleiding	88
10.2	Learning History	88
10.3	Conclusie uit de casus Aydin.....	99
11	Conclusie	101
11.1	Balans opmaken	101
12	Twee logica's in één organisatie.....	103
12.1	Spanning op verschillende niveaus	104
12.2	Moment van leren	105
12.3	Organisatie van leermomenten	106
12.4	Onderwerp van het overleg.....	106
12.5	Conclusie.....	107
13	Reflectie.....	108
13.1	Discussiepunten	108
13.2	Learning History	108
13.3	Ervaringen uit de praktijk: een nabeschuwing.....	110
	Literatuurlijst	111
14	Bijlagen.....	115
14.1	Definities.....	115

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2006 is binnen de gemeente Rotterdam Bureau Frontlijn opgezet vanuit de keten Handhaving. De keten Handhaving is een directeurenoverleg waarbij de directeuren van de gemeentediensten Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stedenbouw en Volkshuisvesting, Belasting, Publiekszaken en de Directie Veilig aanwezig zijn. Binnen dit overleg ontstaat het idee om een projectenbureau op te zetten dat problemen in de achterstandwijken van Rotterdam ‘van onderaf’ moet aanpakken. Dit heeft geresulteerd in een projectbureau dat nu al vier jaar lang actief is binnen de gemeentegrenzen.

Bureau Frontlijn is een onderdeel van de gemeente Rotterdam en is opgezet als een soort “experimenten lab” waarin nieuwe methodieken en werkvormen in de praktijk kunnen worden getoetst. Het werkgebied van de organisatie bevindt zich voornamelijk op Rotterdam-Zuid, een deel van Rotterdam waar veel zogenaamde ‘multi-probleem’ gezinnen wonen. Bureau Frontlijn fungeert als proeftuin voor een innovatieve aanpak van grootstedelijke problematiek, waarbij de focus vooral ligt op de behoeften die burgers hebben met betrekking tot ondersteuning vanuit de overheid. Kort samengevat zijn het signaleren van problemen vanuit de frontlijn, het ontwikkelen en het uitvoeren van nieuwe methodieken en het verbeteren van processen in en tussen de gemeentelijke diensten de basistaken van het projectbureau. Via deze taak probeert Bureau Frontlijn de wereld van de Rotterdamse burgers dichterbij de wereld van de Rotterdamse gemeentelijke diensten te brengen. Bureau Frontlijn (gesitueerd bij de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting) gaat vanuit een neutrale positie in gesprek met zowel de burgers als met de instellingen die betrokken zijn of betrokken moeten worden bij het oplossen van de problematiek die zich afspeelt in de betreffende situaties.

1.2 Probleemanalyse

Uit de praktijk blijkt dat een deel van de bevolking niet zelfsturend is. Deze burgers ontwikkelen zichzelf niet, omdat zij simpelweg niet beschikken over de juiste capaciteiten om dit te kunnen bewerkstelligen. Tevens blijkt dat door de verkokerde aanpak in de afgelopen jaren maar zelden de totale problematiek binnen een gezin wordt aangepakt. Met de verkokerde aanpak wordt bedoeld op de aanpak van een probleem vanuit verschillende organisaties, die daarbij niet samenwerken. Veel van de zogenaamde probleemgezinnen hebben namelijk te maken met problemen van meer dan één aard. Veel problemen hangen samen. Zo leidt armoede vaak tot meer stress en heeft een hoog niveau van stress weer negatieve gevolgen voor de lichamelijke gezondheid van gezinsleden en dus weer op de prestaties van kinderen op school. Hieruit is op te maken dat gezinnen vaak problemen met een repeterend karakter hebben. Om de Rotterdamse burgers een goede toekomst te bieden is ontwikkeling hard nodig. Met de aankomende vergrijzing moeten de jeugdigen binnen de samenleving in staat zijn om te werken en op die manier de samenleving draaiende te houden. In de huidige situatie wonen een groot aantal kinderen in Rotterdam onder de armoedegrens en worden de internationale rechten van het kind, zoals afgesproken in het kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties, niet altijd nageleefd binnen de gemeente

Rotterdam. In de huidige situatie wordt vaak niet ingezet op een totale probleemaanpak, waardoor een gezin steeds maar met een gedeelte van de problemen wordt geholpen. Totaal probleemvrij zijn zij dus nooit. Hierdoor is er weinig plaats voor ontwikkeling, wat ten eerste niet goed is voor de stad Rotterdam en ten tweede niet voor de kinderen die in Rotterdam leven. De verkokerde aanpak draagt bij aan dit probleem. Echter is hierbij de vraag waarom hier niets in wordt veranderd en als er al ruimte is voor verandering, wat er dan zou moeten worden veranderd.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om zowel de gemeentelijke diensten als Bureau Frontlijn meer inzicht te kunnen geven in hun werkwijze vanuit een wetenschappelijk perspectief. Het uitgangspunt hierbij is natuurlijk dat Rotterdamse burgers beter geholpen worden bij de problemen die zij in hun dagelijks leven ondervinden. Beide organisatie (onderdelen) moeten kunnen leren van elkaar, maar wat kunnen ze van elkaar leren? De hoofdvraag is richting deze doelstelling geformuleerd en luidt als volgt:

Wat kunnen gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn van elkaar leren uit ervaringen van Bureau Frontlijn om hun processen te verbeteren?

Deze hoofdvraag heeft voornamelijk een aanbevelend karakter. Echter om tot aanbevelingen te kunnen komen is onderzoek nodig, dat vooral verklarend en beschrijvend zal moeten zijn. Om deze reden zijn er verschillende verklarende en beschrijvende deelvragen geformuleerd, die structuur bieden in het verdere verloop van het onderzoek.

1. *Wat zijn de afgelopen eeuw de ontwikkelingen geweest in het welzijnswerk en waarom komt frontlijnsturing op bij gemeentelijke diensten?*

Sinds korte tijd zijn veel Nederlandse gemeenten, waaronder Rotterdam, aan het experimenteren met frontlijnsturing. Aan deze ontwikkeling gaan tal van andere ontwikkelingen en gebeurtenissen vooraf. In de eerste deelvraag wordt nagegaan welke ontwikkelingen dit zijn geweest en wordt beantwoord of van hier de ontwikkeling naar frontlijnsturing te verklaren is.

2. *Wat is de werklogica van bureau Frontlijn en wat is de logica van de gemeentelijke diensten?*

In de beantwoording van deze deelvraag wordt aangegeven op basis van welke documenten of op basis van welke theorieën de organisaties hun beleid en werkwijze baseren. Dit laatste wordt hier de *logica* van een organisatie genoemd. Binnen de bestuurskundige literatuur hebben een groot aantal wetenschappers onderzoek gedaan naar de achterliggende gedachten van beleid. De logica's van beide te onderzoeken organisaties zijn te duiden aan de hand van bestuurskundige theorieën. De manier van handelen kan volgens deze theorieën deels worden verklaard. Voor het verdere verloop van het onderzoek is het van belang om een helder beeld te hebben van de voordelen en de nadelen van de logica's en de achterliggende theorieën, aangezien op deze manier de analyse van de praktijk beter plaats kan vinden. Daarbij kunnen

de betrokken actoren op deze manier geconfronteerd worden met de voordelen, dan wel de nadelen van de logica die zij hanteren.

3. Wat zijn knelpunten in de werkwijze van zowel de gemeentelijke diensten als van Bureau Frontlijn?

Aan de hand van een drietal casussen zal het onderzoek verder vorm krijgen. In de gesprekken met de mensen die in de verschillende casussen betrokken zijn, wordt aandacht besteed aan bovenstaande vraag. In alle drie de casussen zijn zowel Bureau Frontlijn als gemeentelijke diensten actief betrokken bij het oplossen van problemen. Aandacht zal uitgaan naar problemen die ofwel Bureau Frontlijn ervaart ofwel gemeentelijke diensten ervaren vanuit het oplossen van problemen.

4. Welke verbeteringen zijn mogelijk bij zowel Bureau Frontlijn als bij de gemeentelijke diensten?

Bureau Frontlijn presenteert zichzelf als een proeftuin voor de innovatieve aanpak van grootstedelijke problematiek: een ontwikkelorganisatie. Het doel is om methodieken te ontwikkelen gebaseerd op de praktijk, en methodieken die dus ook werken in de praktijk. Verbeteringen in de werkwijze ofwel de ‘logica’ van Bureau Frontlijn of van de gemeentelijke diensten kunnen leiden tot betere resultaten voor de Rotterdamse burger, die centraal staat bij beide organisaties.

1.4 Afbakening van het onderzoeksveld

Om tot een advies te komen over ‘wat’ Bureau Frontlijn en gemeentelijke diensten van elkaar kunnen leren, is het nodig dat van tevoren duidelijk is welke keuzes worden gemaakt wanneer het gaat om afbakening. Wanneer de hoofdvraag wordt bekeken, blijkt dat er geen afbakening is gemaakt in het aantal of soorten gemeentelijke diensten. Daarbij heeft Bureau Frontlijn niet met alle gemeentelijke diensten te maken en is het dus niet nodig dat de relatie met alle gemeentelijke diensten wordt nagegaan. Het empirische onderzoek is opgebouwd vanuit drie casussen, welke behandeld zijn gedurende de stageperiode van de onderzoeker bij Bureau Frontlijn. Wanneer dus wordt gesproken in de hoofdvraag over ‘de ervaringen vanuit Bureau Frontlijn’ wordt bedoeld op de informatie die uit deze drie casussen afkomstig is. De verantwoording voor de keuze van deze casussen volgt in hoofdstuk 4.

De gemeentelijke diensten die aan bod komen in dit onderzoek zijn tevens in de casussen terug te vinden. Daarnaast zullen ook de verschillende projecten van Bureau Frontlijn vanuit hier worden bekeken. Geconcludeerd kan worden dat de grenzen van de casussen tevens de afbakening zijn van het onderzoeksveld.

1.5 Relevantie

Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan de reeds bestaande literatuur, maar tegelijkertijd ook een zekere verdieping te bewerkstelligen binnen het openbaar bestuur.

1.5.1 Bestuurskundige relevantie

Jos van der Lans roept in zijn boek *Ontregelen* (2008) op, om levendig onderzoek naar hoe het in de praktijk gaat, te stimuleren. Belangrijk hierbij is namelijk dat het relevante kennis oplevert voor zowel professionals als managers en politieke beslissers binnen de publieke sector. In dit onderzoek wordt ingegaan op een drietal casussen die zich afspelen op Rotterdam-Zuid. Door de personen binnen deze casussen hun verhaal te laten doen, wordt er meer kennis verkregen over hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Samen met de professionals en de onderzoeker wordt gezocht naar een gezamenlijke conclusie. Met het gezamenlijk formuleren van de eindconclusies wordt beoogd een verandering in de werkwijze en de zienswijze van deze professionals teweeg te brengen. Een empirische verrijking van de bestuurskundige literatuur is het resultaat van dit onderzoek.

1.5.2 Maatschappelijke Relevantie

Het is relevant om meer kennis op te doen over hoe ontwikkelorganisaties op gemeentelijk niveau kunnen bijdragen aan een verbetering van beleid en zelfs nog beter: De Praktijk. Steeds meer gemeenten gaan werken met een zogenaamd ‘interventieteam’ waardoor er meer kennis en ervaring wordt gevraagd. Als conclusie worden er aanbevelingen gedaan die voor andere gemeenten mogelijk relevant zijn, wanneer zij tevens een ontwikkelorganisatie binnen hun eigen, grotere organisatie opzetten.

1.6 Onderzoeksopzet

In deze scriptie wordt gewerkt volgens het concept van een zogenaamde Learning History. Roth en Bradbury (2008) geven aan dat Learning Histories vormen van actie-onderzoekspraktijken zijn, die ontwikkeld zijn om leer- en veranderinitiatieven te vatten, te beoordelen en te verspreiden. Het doel van een Learning History is om samen te vatten wat een innovatieve groep heeft geleerd en wat zij over kunnen brengen van hun “nieuwe” kennis naar andere groepen en organisaties (Roth en Bradbury, 2008). Deze manier van onderzoek past goed bij Bureau Frontlijn aangezien zij getypeerd wordt als een “ontwikkelorganisatie” waarvan het doel is om de op de praktijk gebaseerde methodieken over te brengen naar staande organisaties (Rombout, 2009). Het overbrengen van informatie is dus heel belangrijk. Een Learning History wordt in een verhalende vorm geschreven. Daardoor is het mogelijk om lessen van individuen en groepen vast te leggen en toegankelijk te maken voor buitenstaanders. Het leest namelijk gemakkelijk en is begrijpelijk. Een Learning History is een manier om organisaties te laten leren van zichzelf en van anderen door nader in te gaan op ervaringen en gevolgen van eigen trajecten binnen de organisatie. In het onderdeel “onderzoeksopzet” wordt verder ingegaan op de redenen die ten grondslag liggen aan de keuze voor deze strategie in dit onderzoek. Tevens wordt onderbouwd hoe de wetenschappelijke waarde van dit onderzoek wordt behouden, ondanks het feit dat de klassieke onderzoeksopzet niet wordt gevolgd.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit vier onderdelen. Het eerste onderdeel is de inleiding en de context van het onderzoek, waarin de probleemstelling en de relevantie van het onderzoek worden aangekaart. Ook wordt de achtergrond van het welzijnswerk geschetst. Vervolgens wordt in het tweede deel ingegaan op de onderzoeksopzet. De onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken komen hier aan bod en ook de planning is in dit deel terug te vinden. Het derde onderdeel is de daadwerkelijke Learning History. Het vierde onderdeel bevat de conclusies en aanbevelingen. In dit deel wordt teruggegrepen op de doelen van een Learning History en wordt nagegaan of deze doelen ook daadwerkelijk zijn behaald. Tevens zal worden nagegaan wat Bureau Frontlijn en de gemeentelijke diensten van elkaar kunnen leren.

2 Context: ontwikkelingen in het welzijnswerk

Het welzijnswerk is in de afgelopen eeuw onderhevig geweest aan een groot aantal veranderingen. Om de ontwikkelingen in de huidige tijd gemakkelijker te kunnen plaatsen wordt in dit hoofdstuk de achtergrond van het welzijnswerk geschetst. De periode vanaf het jaar 1900 tot de jaren '90 van de vorige eeuw komt hierin aan bod.

2.1 De armbezoeker

Vanaf 1880 is de Nederlandse samenleving verdeeld in vier zuilen. Deze zuilen vertegenwoordigen de katholieke, de orthodox-protestantse, de sociaal-democratische en de liberale bevolkingsgroepen binnen de maatschappij (Hoogenboom & Scholten, 2008: 108). Binnen deze zogenaamde zuilen zorgt de bevolking onderling voor elkaar. Met betrekking tot armoede en mensen in moeilijkheden bestaat er per zuil een specifieke organisatie van armenzorg. Hulpbehoevenden die voor financiële steun aankloppen bij de kerk worden in deze periode toegewezen aan een armbezoeker. Deze armbezoekers zijn vaak vrouwen uit welgestelde families die vrijwillig deze “probleemgezinnen” ondersteunen. De ondersteuning bestaat uit huisbezoeken die één of tweemaal per week plaatsvinden. Voorafgaand aan de ondersteuning wordt de toestand van de aanvrager uitgebreid onderzocht. Zo wordt de gehele gezinssituatie bekeken. Een van de belangrijkste voorwaarden voor het verkrijgen van ondersteuning is de bereidheid van de betrokkenheid om zo snel mogelijk weer voor zichzelf te kunnen zorgen. Tijdens de huisbezoeken wordt zowel de financiële steun gebracht, als dat er gecontroleerd wordt of er vooruitgang wordt geboekt binnen het gezin. De armbezoeker geeft maar wat graag opvoedkundige adviezen, tips over het huishouden en hoe met geld om te gaan. De aangenomen hulp is in deze tijd zeker niet vrijblijvend. De aanwijzingen die worden gegeven door de armbezoekers dienen te worden opgevolgd. Gebeurt dit niet, dan wordt de ondersteuning gemakkelijk weer stopgezet (Van der Lans, Medema, Räkera, 2006: 16). In de huidige tijd komt deze manier van werken op veel mensen zeer bemoeiend over. De hulp die door de armbezoekers wordt geboden, is in die tijd zeer gewild aangezien veel gezinnen in armoede leven. De armbezoekers geven niet enkel financiële verlichting, maar brengen ook vrouwelijke solidariteit, kennis en een kans op een betere opleiding voor kinderen (Van der Lans et al., 2006: 17).

2.2 Revolutie

In slechts een paar eeuwen tijd in het Nederlandse welvaartsysteem, de zogenoemde verzorgingsstaat, gegroeid van een zeer beperkt aantal voorzieningen naar een compleet zorgsysteem. Gedurende de jaren '50 en '60 kwamen er allerlei voorzieningen voor groepen die in moeilijke posities zaten, zoals weduwen en wezen (Andeweg & Irwin, 2005: 191).

De volgende belangrijke verandering zet zich in naarmate de jaren '60 in zicht komen. In deze periode wordt de weerstand tegen het bemoeien van de overheid en vanuit de samenleving steeds groter en ontstaat de vraag naar professionele ondersteuning. Verschillende wetenschappers geven aan dat mensen zich in plaats van aan te passen aan de bovenlaag van de bevolking, beter kunnen emanciperen op basis van hun eigen cultuur en eigen levenswijze.

Het 'objectieve' sausje dat tot dan toe door de welzijnswerkers over de 'probleemgevallen' wordt uitgesmeerd is een taboe geworden.

Door de steeds mondigere burger en tegelijkertijd de opstand tegen de heersende elite, eisen de burgers het recht op om zelf te bepalen hoe zij hun leven, werk en studie vorm geven. Deze beweging kan worden omschreven als een mentale- en culturele revolutie. De belangrijkste verandering die deze revolutie tot gevolg heeft is dat het simpele jaknikken door burgers richting de professionals niet langer wordt geaccepteerd. De professionals die voornamelijk hulpverleners zijn, vragen vanaf die tijd specifiek naar de mening van de burgers. Zelfinzicht, overleg en inspraak zijn vanaf die tijd belangrijke kenmerken van de relatie tussen professional en cliënt. Het paternalisme van de professional wordt steeds minder. Ontmoetingen tussen cliënt en professional vinden steeds meer plaats op kantoor. Aan de voordeur wordt het stil, de huisbezoeken verdwijnen (Van der Lans et al., 2003: 21-23).

2.3 Individualisering

Gedurende de jaren '60 floreert de economie. Het gemiddelde loon stijgt in deze jaren met twintig tot dertig procent, wat tot gevolg heeft dat steeds meer mensen zich luxe artikelen kunnen veroorloven. Het welstandsniveau stijgt. Steeds meer mensen krijgen een televisie in huis. Door de komst van dit medium en de verandering in de samenleving, die steeds meer neigt naar individualisering, verminderen onderlinge contacten. De sociale controle vermindert en mensen zijn niet meer van anderen afhankelijk om informatie te verkrijgen. Door de verminderde sociale controle en de steeds meer groeiende individualisering stijgt de vraag naar professionals omdat de problemen zich opstapelen. In deze periode groeit het aantal instanties binnen het welzijnswerk harder dan ooit. Het nastreven van emancipatie op eigen kracht bij burgers is het nieuwe doel binnen het welzijnswerk (Van der Lans et al. 2003: 24-25)

2.4 Werken vanuit kantoor

Vanaf de jaren 70' wordt de terugtred van professionals nog groter. De hulpverleners zitten in kantoren te wachten totdat zij benaderd worden door de hulpbehoevenden. Eigen initiatief vanuit de professionals wordt steeds minder op prijs gesteld. Door onder andere de toegenomen welvaart vanaf de jaren '60 stijgen de schulden. Mensen zijn geneigd om mee te gaan in de welvaart, ondanks dat zij daar het geld niet voor hebben. Door onder andere de opkomst van winkelketens zoals Wehkamp wordt het gemakkelijker om schulden te maken doordat deze diensten aanbieden waarbij producten op rekening kunnen worden gekocht.

Ondanks het toegenomen aantal professionals in het welzijnswerk verminderen de problemen niet. Door een hogere mate van individualisering en een grotere verscheidenheid in leefstijlen ontstaat er tussen mensen onderling minder begrip en verdraagzaamheid. Tevens verdwijnt het sociale vangnet door een toenemende mate van onverschilligheid.

Gedurende deze periode ontnemt de burger de professional zijn legitimiteit. Privacy laten ze niet zomaar schenden door de professionals, waardoor een intensieve begeleiding niet langer aan de orde is. De enkele keer dat er een huisbezoek wordt afgelegd is dit vaak met een

dwangbevel tot huisuitzetting. De administratieve en juridische aanpak van sociale problemen wint het in deze periode van de intensieve aanpak.

2.4.1 Paradox

In de jaren '70 heerst er een sterke paradox. De werkruimte van de professional is verplaatst van de keuken of de woonkamer van de cliënt naar het kantoor van de professional. Voor de jaren '60 bewogen de hulpverleners zich in het welzijnsveld, nu wordt er van de hulpvragers verwacht dat zij zich bewegen. Deze verwachting blijkt niet realistisch. De geboden hulp door professionals gaat weg uit het dagelijks leven van mensen, terwijl ze deze hulp steeds meer nodig hebben. Zelfbeschikking en autonomie klinkt mooi maar in het dagelijks leven is dit voor een redelijk grote groep mensen te hoog gegrepen (Van der Lans et al., 2003: 24).

2.5 Groeiend Nederland

In stedelijk gebied ontwikkelden buurten en wijken zich snel. Er was minder sociale samenhang en omgangsvormen werden anoniemer. Daarbij was er tevens een tendens te zien binnen het welzijnswerk waarbij professionalisering voorop stond. Sociale controle nam af. Veel kleine, buurt- of wijkgeoriënteerde initiatieven en organisaties gingen op in grote organisatorische gehelen. Doordat het in de jaren '80 economisch niet goed ging in Nederland werd er bezuinigd. De term 'financieringstekort' werd een bekende term in het politieke debat (Andeweg & Irwin, 2005: 196). Er moest dus bezuinigd worden. Dit was zeker ook te voelen in de dienstverleningssector, waar het aantal fusies drastisch toe nam. In stedelijke gebieden bleven er slechts enkele welzijnsinstellingen voor maatschappelijk werk en woningcorporaties over (Van der Lans et al., 2003: 25). Dit kon natuurlijk niet zonder gevolgen blijven. Doordat de instellingen in grootte waren toegenomen werd ook de logica van deze instellingen afgestemd op die van grote organisaties. De bureaucratische denkwijze deed zijn intreden. De professional die op basis van gevoel en intuïtie te werk ging, kreeg geen ruimte meer binnen de toenemende grenzen en regels van de organisaties. Kenmerkend voor de bureaucrativering van de organisaties was het toenemende aantal regels en protocollen. Zo werd er een tijdsbesteding per cliënt ingevoerd en werd de agenda van de hulpverlener ingedeeld op basis van de taken die per week of per dag uitgevoerd moesten worden (Van der Lans et al., 2003: 25).

Halverwege de jaren '80 nam de kritiek op de welzijnswerkers toe. Vanuit de media en de politiek kwam een steeds sterker geluid dat welzijnswerkers hun eigen werk verschaften. Het was niet zozeer de vraag van mensen die het hulpaanbod bepaalde, maar het aanbod van professionals dat er voor zorgde dat de welzijnssector intensief bleef draaien. Het gevolg was dat er vanuit de politiek bezuinigingen werden doorgevoerd waardoor initiatieven vanuit de welzijnssector geleidelijk sneuvelden en de hulpverlening een steeds zakelijker en marktgerichter karakter kreeg (Van der Lans et al., 2003: 25). Het kabinet nam maatregelen door faciliteiten die door de overheid werden georganiseerd te privatiseren. Ook sociale programma's hoorden daarbij (Andeweg & Irwin, 2005: 200). Door de competitie die volgde na de privatisering werden ook de prijzen lager, wat voordelig was voor de Nederlandse overheid.

2.6 De mondige burger

De veranderingen die sinds de jaren '70 zijn ingezet hebben hun weerslag op de handelswijze van professionals. De professional dient vanaf de jaren '80 vooral afstand te houden en zich niet te veel te bemoeien met de cliënt. Zelfinitiatief en zelfredzaamheid staan vanaf die tijd voorop, het enige wat nog tot de taken van de professional behoort is het in goede banen leiden en het faciliteren van voorzieningen. Vanaf de jaren '90 wordt de tendens ingezet waarbij het individu de sleutel is tot zijn eigen ontplooiing, herstel en verbetering van zijn of haar situatie. Deze sleutel moet in handen blijven van het individu zelf, en mag niet worden afgepakt door de professionals. De mentaliteit verandert en professionals worden geacht om niet dat extra stapje te zetten of zaken over te nemen van de cliënten. Echter is deze tendens niet voor alle burgers slecht. Voor de meeste mensen heeft dit een versterkend effect en leren zij via deze weg op eigen benen te staan. Niet alle mensen zijn geschikt voor deze werkwijze, met als gevolg dat er meer burgers 'vereenzamen, verloederen, verkommeren en verwarren' (Van der Lans et al., 2003: 27-28). Het probleem met deze groep mensen is dat hun hulpvraag niet ontvangen wordt door de professionals bij de instellingen; hun bestelling komt niet aan. Hierdoor vallen mensen in de steeds grotere gaten die ontstaan in het welzijnsveld en zijn deze mensen tegelijkertijd steeds moeilijker te bereiken. Concreet leidt dit tot een toename van het aantal dak- en thuislozen vanaf de jaren '90. Veel van de grote steden in Nederland zien de toename pas als daadwerkelijk probleem halverwege het huidige decennium. Daarbij worden de gevolgen van de culturele vooruitgang, van de individualisering en de mondigheid die in de afgelopen eeuw hun opwachting hadden, steeds meer duidelijk. Vaak zijn deze gevolgen plotsklaps zichtbaar wanneer zich een incident voordoet dat als een schok door de samenleving gaat. Deze incidenten zijn volgens Van der Lans et al. (2003) symptomen van een algemener verschijnsel namelijk dat onze moderne cultuur zo is ingericht dat de privéwereld van mensen een onschendbaar domein is, waar 'de samenleving' alleen in geval van excessen mag binnentreden.

2.7 Buiten de boot?

In het huidige decennium wordt een nieuwe tendens geconstateerd. Zo hebben bestuurders van de G27 (waaronder de G4) in 2005 besloten om een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar het naar verwachting grote percentage burgers dat buiten de boot dreigt te vallen als het gaat om sociale zekerheid en maatschappelijke ondersteuning (Kruiter, De Jong, Van Niel, Hijzen, 2008: 5). De bestuurders van deze gemeenten verwachten dat regelgeving de professionals uit de praktijk in de weg zit. Vooral als het gaat om het bieden van adequate hulp- en dienstverlening aan kansarmen, probleemjongeren en inwoners van probleemwijken. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze verwachting niet correct is en dat vooral de complexiteit van de omgeving waarin zij werken, het werken moeilijk maakt. De regelgeving zorgt vaak voor een houvast in deze complexe en onzekere situaties. Het is nu echter wel de taak van de bestuurders om de complexiteit en onzekerheid te reduceren, zodat hulpverleners meer ruimte wordt geboden om maatwerk te kunnen bieden aan de hulpvragers. Concreet betekent dit dat niet het beleid, maar juist de mensen (burgers) die meerdere problemen hebben, centraal moeten komen te staan (Kruiter et al., 2008: 5).

2.8 Hoe gaat dit verder?

Vanuit verschillende invalshoeken kan er gekeken worden naar de toegenomen en nog steeds toenemende individualisering. Onderzoekers stellen dat in de toekomst het op tradities, politieke overtuigingen of geloofsovertuiging gestoelde gezag verder af zal nemen, waardoor interventies weinig legitimiteit meer uit deze bodem kunnen putten. Mensen raken steeds meer op zichzelf aangewezen. Maar deze toenemende individualisering hoeft niet enkel negatief te worden opgevat. Door individualisering nemen een aantal maatschappelijke problemen inderdaad toe, maar anderen kunnen er tevens door afnemen. Het kunnen handelen onder onzekere omstandigheden (waarbij men er alleen voorstaat) kan worden gezien als een kunst, iets waar men cultureel in getraind moet worden (Van der Laan & Van der Stel, 2001). Positief is namelijk dat mensen hun verantwoordelijkheden minder snel overdragen aan hoger gezag. De verantwoordelijkheid blijft meer bij de persoon zelf. Een negatieve ontwikkeling is echter dat de traditionele vormen van saamhorigheid en solidariteit nog verder zullen afnemen waardoor bepaalde groepen die door wat voor omstandigheden ook niet kunnen voldoen aan de vereisten van de moderne tijd, in de marge raken (Van der Laan & Van der Stel, 2001). Welzijnswerk zal blijven bestaan om dit niet te laten gebeuren. Echter zal de manier waarop burgers worden benaderd wel veranderen. In plaats van het paternalisme dat overheersend is geweest in de twintigste eeuw zal gedragsbeïnvloeding door professionals nu vooral een kwestie van onderhandelen worden. Gedragsbeïnvloeding kan niet meer gebaseerd worden op algemeen aanvaarde wereldbeelden, normen en identiteitsconstructies omdat deze simpelweg steeds verder afnemen (Van der Laan & Van der Stel, 2001). De onderhandeling tussen welzijnswerker en individu is het gevolg van het feit dat burgers zich niet meer gemakkelijk laten sturen door functionarissen of autoriteiten. Burgers willen op zijn minst mee gaan praten over de manier waarop men zich zou moeten verhouden tot bepaalde gedragsverwachtingen. Om toch wel een richting aan te geven die ingeslagen zal gaan worden stellen Van der Laan en Van der Stel (2001) dat het vergroten van de handelingscompetenties van burgers belangrijk zal zijn. *Empowerment* betekent in die visie dat burgers in staat worden geacht hun eigen bestaansvoorwaarden te realiseren. Daarvoor moeten weliswaar structurele belemmeringen worden weggenomen, maar het gaat er vooral om dat burgers zelf controle kunnen oefenen op hun woon- werk en leefomstandigheden (Van der Laan en Van der Stel, 2001). De rol van de welzijnswerkers zal tevens veranderen: van beleidsuitvoerders worden zij beleidsmakers. Lipsky stelde al eerder dat uitvoerders ook beleidsmakers zijn, echter wordt deze rol in de toekomst ook echt toebedeeld aan de welzijnsprofessional. In een aantal gemeenten in Nederland is deze beweging al ingezet en hebben professionals in de uitvoering steeds meer inbreng in beleid en meer besliskracht. Hierin is terug te zien dat de professional de rol toebedeeld krijgt die Van der Laan en Van der Stel (2001) voor hen zien weggelegd in de toekomst.

Beleid zou gebaseerd moeten zijn op de dagelijkse ervaringen van uitvoerders in de frontlinie. Als de legitimiteit van overheidshandelen ook op street level verworven moet worden, zal beleid zich daar ook op moeten baseren (Van der Laan en Van der Stel, 2001). Werken vanuit wat er in de frontlijn van het openbaar bestuur gebeurt is tevens het uitgangspunt van de theorie zoals opgezet door Hartman en Tops (2005). In het volgende hoofdstuk wordt deze theorie uiteengezet.

3 Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de theoretische inzichten die centraal zullen staan in dit onderzoek. In de eerste paragraaf wordt aangegeven hoe de Bestuurskundige theorie aankijkt tegen frontlijnsturing. Dit onderdeel is gebaseerd op een onderzoek van Hartman en Tops, in opdracht van het Kenniscentrum Grote Steden, dat gepubliceerd is in 2009. Zij onderzochten de verschillen tussen de traditionele gemeentelijke uitvoering en de uitvoering volgens de frontlijnsturing. Vervolgens wordt ingegaan op de gemeentelijke werkwijze die uiteindelijk leidt tot uitvoering. Tot slot wordt ingegaan op de verschillende tussen deze twee werkwijzen, die zijn gebleken uit het onderzoek van Hartman en Tops (2009).

3.1 Van beleid naar uitvoering

Al sinds lange tijd wordt beleid gevormd vanuit voornamelijk één richting: van boven naar beneden, oftewel, “top-down”. Beleid begon met politieke besluiten die werden omgezet in wetten en regels, waarna werd gekeken of deze wetten en regels ook effect hadden. Aan het einde van de jaren '70 en het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw kwam er een andere benadering van beleid om de hoek kijken, één die ontstaan is als reactie op de ‘zwaktes’ die de top-down werkwijze met zich meebracht. In plaats van te beginnen met een politiek besluit werd in die nieuwe werkwijze gestart met een analyse van de op lokaal niveau aanwezige actoren die allemaal te maken hadden met een specifiek probleem. Dit wordt kortweg ook wel geduid als het bottum-up denken (Sabatier, P. 1986).

Er bestaat dus niet één manier om beleid te maken, zo blijkt al uit de analyse die Sabatier meer dan dertig jaar geleden maakte. Maar stel dat het mogelijk is om beleid perfect en gericht op de uitvoering te ontwerpen, zelfs dan zijn niet alle problemen in één keer opgelost. Beleid draait namelijk om het beïnvloeden van menselijk gedrag, en mensen gedragen zich vervolgens weer reflectief: ze denken na, ze praten terug, ze reageren op beleidsinterventies en soms worden ze zelfs beleidsresistent (Hartman & Tops, 2005:17). Uitvoering wordt vaak gezien als verlengstuk van beleid; dit is bijvoorbeeld terug te zien als het gaat over “de plannen” die wel goed waren maar dat het ‘in de uitvoering’ vervolgens niet succesvol bleek te zijn. Uitvoering heeft een eigen realiteit die niet altijd wordt meegenomen in de geformuleerde plannen. Uitvoeringsprocessen zijn echter wel enorm belangrijk omdat op dit niveau het contact met de burgers, de reflectieve mens, wordt gemaakt. Wanneer beleid wordt bedacht door beleidsambtenaren zijn zij vervolgens afhankelijk van de uitvoerders, de zogenaamde frontlijnwerkers. Burgers als cliënten zijn zowel het doel als de uiteindelijke echte uitvoerders in het beleidsuitvoeringsproces. Beleidsuitkomsten worden gezamenlijk geproduceerd door uitwisseling van informatie en expertise tussen de frontlijnwerkers en hun cliënten (Meyers, Glaser en Mac Donald, 1998: 2). Uitvoering van beleid is een complex proces en kan verschillende vormen aannemen in de praktijk. Het vertalen van beleid naar actie in de praktijk kan niet gemakkelijk worden overgedragen aan uitvoerende organisaties met enkel het geven van orders en vervolgens hopen dat het goed komt. Het vereist een

bepaald niveau van kennis over uitvoeringsorganisaties en hoe deze werken (Brodkin, 2008: 319).

3.2 Frontlijnsturing

Het gebied waar uitvoerders van stedelijk beleid zich bevinden wordt door Hartman en Tops (2005) ook wel de frontlijn genoemd. Frontlijnorganisaties zijn organisaties die direct in contact staan met de burger in omstandigheden die normaliter niet routinematig van karakter zijn en die een zekere spanning met zich meebrengen (Hartman & Tops, 2005: 20).

Frontlijnsturing wijst vervolgens naar het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om organisatorische verbanden op de publieke werkvloer –onder hun eigen verantwoordelijkheid– vorm te geven en daadwerkelijk te laten functioneren in lijn met de specifieke situatie (Hartman & Tops, 2005: 20). Het sturen op een frontlijnwijze heeft dus als doel om de organisatie beter te laten functioneren in relatie tot de problemen die zij op dienen te lossen. De aansluiting tussen probleemsituatie en de organisatie wordt verbeterd. Zowel de opzet van een uitvoeringsorganisatie als de werkwijze van de daadwerkelijke uitvoerders is op basis van de theorie die ten grondslag ligt aan frontlijnsturing. Deze twee belangrijke elementen binnen de uitvoering, namelijk organisatie en professionals hebben specifieke kenmerken en werkwijzen wanneer wordt gewerkt vanuit frontlijnsturing (Hartman en Tops, 2005). Hieronder wordt ingegaan op deze twee elementen.

3.2.1 Organisatie van een frontlijnorganisatie

Wanneer wordt gekeken naar de organisatie van frontlijnorganisaties blijkt dat twee zaken zeer belangrijk zijn. Ten eerste is van belang dat een organisatie opereert in teams. In de praktijk blijkt dat veel van de frontlijnorganisaties werken met teams die bestaan uit mensen met een verschillende professionele achtergrond, of die uit verschillende organisaties of gemeentelijke diensten afkomstig zijn. Ten tweede is het belangrijk dat er een goede follow-up wordt georganiseerd wanneer een team een diagnose heeft gesteld. Er komen een groot aantal vragen kijken bij een goede follow-up, welke tevens gecontroleerd dient te worden (Hartman en Tops, 2005: 52). Met een follow-up wordt de handeling bedoeld die voortkomt uit een daarvoor uitgevoerde handeling of gebeurtenis. Het is een gevolg van datgene dat eerder is gebeurd en dat, voor een goede afhandeling, nog een ‘vervolg-handeling’ nodig heeft.

Opereren in teams

In de stedelijke praktijk lenen probleemsituaties in gezinnen zich niet vaak voor een standaard oplossing. In dat geval is maatwerk nodig om tot een oplossing voor zo’n situatie te komen. ‘Teams’ is een veelgebruikte organisatievorm om maatwerk te organiseren blijkt uit onderzoek van Hartman en Tops (2005: 54). Positieve kenmerken van teams zijn namelijk dat zij flexibel zijn in hun samenstelling en ze hebben een aanpasbare levensloop. Ook kunnen zij bestaan uit professionals met een verschillende achtergrond waardoor er een breed scala aan kennis aanwezig is. Daarnaast komt door de sociale dynamiek in een team vaak gedrevenheid voor het werk naar boven. Het komt ook voor dat teams na verloop van tijd hun invloed en overzicht verliezen. Dit komt doordat deze teams terugvallen op de routines die zij kennen

vanuit eerdere werksituaties of doordat de informatieoverdracht ook anders kan verlopen dan door te werken in een team, bijvoorbeeld via email of door dossiervulling.

Om deze negatieve ontwikkeling niet plaats te laten vinden is het nodig om een leider aan te stellen in een team of een zogenoemde ‘moeder-organisatie’. Deze leider heeft een richtinggevende taak zodat het team niet vervalt in oude patronen, een moederorganisatie werkt met dezelfde werkprocessen en kan de werkwijze van het team controleren.

Organiseren van follow-ups

Een goede interventie start met een organisatie ‘vanaf de grond’ (Hartman en Tops, 2005: 58). Frontlijnsturing vertrekt vanuit een zo realistisch mogelijke kijk op wat er in een probleemsituatie gebeurt. Op basis daarvan wordt er gehandeld en georganiseerd. Een frontlijnorganisatie kenmerkt zich doordat zij qua kennis en kunde op alles voorbereid is en snel en precies tot actie kan overgaan (Hartman en Tops, 2005: 58). Het is belangrijk dat er ‘follow through’ plaatsvindt: men moet in de frontlijn ook zelf de dingen afmaken waaraan men zich als persoon heeft verbonden. Wanneer dit wordt vertaald naar de frontlijnwerkwijze, betekent dit dat een teamlid of een team altijd verantwoordelijk blijft voor de verdere afwikkeling van de interventie. De acties die uit de interventie voort komen zijn hierbij het meest belangrijk.

3.2.2 Professionals in een frontlijnorganisatie

Professionals in frontlijnorganisaties dienen voortdurend in te spelen op posities en verhoudingen die men in concrete probleemsituaties aantreft. Hartman en Tops (2005) geven aan dat dit alleen mogelijk is wanneer je als professional in de specifieke situatie duikt en daar gevoel voor ontwikkelt. Om dit gevoel te creëren dienen professionals in de frontlijn zich steeds drie soorten vragen te stellen: contextvragen, gedragsvragen en interactievragen.

Contextvragen	Als centrale vraag: Wat zijn de kenmerken van de context? Ten eerste treden de frontlijnwerkers binnen in de leefwereld van de burgers. Ten tweede zijn dit vaak onvoorspelbare situaties en ten derde zijn de probleemsituaties die worden aangetroffen vaak complex.
Gedragsvragen	Het juiste gedrag vertonen is van belang. De vraag die daarbij moet worden gesteld is: welk gedrag is gepast in deze situatie? Zaken om rekening mee te houden in dit geval zijn: <ul style="list-style-type: none"> - Snel oordelen en handelen: daarbij verder kijken dan neus lang is - Uitnodigen en grenzen stellen: een goede sfeer maar wel met afspraken - Teambelang voor individueel belang: samen één aanpak
Interactievragen	Wat gebeurt er in de interactie tussen teamleden en burgers? Vier belangrijke elementen: <ul style="list-style-type: none"> - Frontlijners moeten hun legitimiteit verdienen - Hoge afbreukrisico door binnentreden van leefwereld en privacy - Realistische verwachtingen aan twee kanten - Overheid krijgt een gezicht: visitekaartje moet positief blijven

Tabel 3.1: Drie soorten vragen bij het werken in de frontlijn

Wanneer de professionals deze vragen blijven stellen en naar de opgestelde regels handelen wanneer het gaat om privacyschending, heeft een interventie grote kans van slagen. Bovenstaande vragen zijn belangrijk om tot een succesvolle probleemoplossing te komen.

De professional in de frontlijn kan getypeerd worden als een *street-level bureaucrat*. Ambtenaren die in de hiërarchisch laagste regionen van de organisatie werken, zoals de professionals in de frontlijn, worden door Lipsky ook wel zo genoemd (Brodkin, 2008:321). Lipsky stelt dat street-level bureaucrats beleid maken wanneer formele regels voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Beleidsimplementatie vraagt volgens hem om discretie bij het nemen van beslissingen wanneer diensten door de professional aan de cliënt worden geleverd. De routinematige activiteiten die een professional in het werkveld uitvoert kunnen bijna niet worden gecontroleerd of beheerst (Brodkin, 2008: 321). Een frontlijnwerker heeft volgens de theorie van Lipsky dus een zekere mate van bewegingsvrijheid, onafhankelijk of er nu gestuurd wordt vanuit een frontlijnsturing of vanuit beleidssturing.

3.3 Beleidssturing

De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling wordt ook wel beleid genoemd (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal 2001: 82). Het is meer dan enkel het verkondigen van een ingeslagen koers. Beleid behelst een aantal doelen, een mix van instrumenten of middelen om deze doelen te behalen, een groep (overheids)organisaties die de doelen uit gaan dragen en een allocatie van de middelen die nodig zijn om de taak uit te voeren (May, 2003).

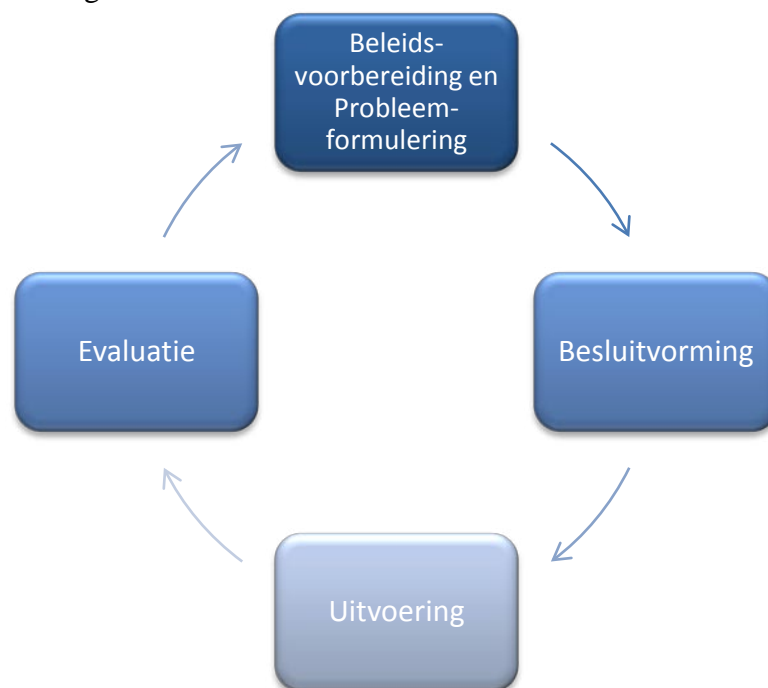
Overheidsorganisaties maken al geruime tijd beleid. In de meeste gevallen nemen zij echter besluiten over beleid op gebieden waar zij slechts heel weinig kennis over hebben. In de bestuurskundige theorie is er tevens nog geen overeenstemming bereikt over hoe de besluiten worden genomen en hoe de overheid kan interveniëren in de meest efficiënte en effectieve manier. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de vorm die we tegenwoordig terug zien in de praktijk: beleid via trail en error.

Beleid betreft de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen, zoals grootstedelijke problematiek. Bij beleidsturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken (Hartman en Tops, 2005: 16). Beleidsuitvoering betreft het omzetten van beleidsvoornemens en politieke beslissingen in het daadwerkelijk bestuurlijk optreden. Het uitvoeren van beleid is echter niet gemakkelijk. Samenwerking tussen organisaties is noodzakelijk om tot een doeltreffende uitvoering te kunnen komen (Bovens et al. 2001: 83).

Een ontwerplogica gericht op extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten staat centraal wanneer het gaat om beleidssturing. Bij sturing vanuit beleid wordt dit concreet in de fase van de uitvoering. De uitvoering is hierbij een van de fasen in het beleidsproces zoals Teisman dat heeft omschreven (Hartman en Tops, 2005:16-19). In figuur 3.1 is dit proces

schematisch weergegeven. Het proces begint met het constateren en formuleren van een probleem, wat leidt tot het voorbereiden van beleid. Vervolgens wordt er (op gemeentelijk niveau) door het College van Burgemeester en Wethouders een beslissing genomen over het uit te voeren beleid. Hierna wordt het beleid geïmplementeerd en leidt dit ook tot uitvoering op lokaal niveau. Tot slot wordt het beleid geëvalueerd. Er wordt nagegaan of het oorspronkelijke probleem door het beleid wordt opgelost of vermindert. Nadat de evaluatie heeft plaatsgevonden wordt er weer opnieuw begonnen met het formuleren van beleid op basis van de bevindingen uit deze evaluatie.

Beleidssturing wordt door Hartman en Tops (2005: 21) omschreven als een abstracte activiteit waarbij van algemene uitgangspunten via politieke besluitvorming tot concretisering wordt gekomen. Tot slot wordt de uitvoering vormgegeven. Een ontwerplogica ligt ten grondslag aan deze vorm van sturing.



Figuur 3.1: Beleidscyclus

In de praktijk blijkt vaak dat gemeentelijke diensten graag zaken ‘naar zichzelf toe organiseren’. Hiermee wordt bedoeld dat zij graag de enige organisatie willen zijn die een bepaald product of een bepaalde dienst aanbiedt. Zij worden hiertoe in staat gesteld doordat beleid is vastgesteld met een daaraan gekoppelde begroting en financieringsstroom. Dit brengt een grote mate van zekerheid voor een gemeentelijke dienst mee. Wanneer gemeentelijke diensten een exclusief product of dienst produceren komt de eigen organisatie vaak centraal te staan. Het behalen van doelen en targets wordt een doel op zich en het leveren van een bijdrage aan het oplossen van problemen in de stad verdwijnt steeds meer naar de achtergrond (Hartman en Tops, 2005: 57).

Bij beleidsgestuurde organisaties komen ambtenaren ook in contact met cliënten. Deze ambtenaren werken dan in de uitvoering. Onderzoek wijst uit dat ambtenaren vaak weinig tijd hebben voor ‘extra’ zaken zoals het geven van informatie over zaken die tevens relevant

kunnen zijn voor de cliënt of een extra vraag of compliment. Redenen die hiervoor door ambtenaren worden gegeven zijn dat de prioriteit ligt bij het verkrijgen en verwerken van de benodigde informatie. Door middel van een vragenlijst wordt deze informatie vaak al verkregen en is overige informatie overbodig (Meyers et al., 1998: 13).

3.4 Verschillen tussen frontlijnsturing en beleidssturing

Er is een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde beleidssturing en frontlijnsturing. Frontlijnsturing gaat uit van ‘het werk zelf’ op de publieke werkvloer van de grote stad, zoals Rotterdam. De directe interactie tussen burgers en frontlijnmedewerkers staat centraal: van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd. Het gaat om de concrete acties op die momenten dat het er ook werkelijk toe doet. Een actiologica, gericht op effectieve interventies staat centraal. Beleidssturing daarentegen is gericht op het realiseren van vooraf bepaalde doelstellingen. Vanuit die doelstellingen wordt naar de uitvoeringsprocessen gekeken. Een ontwerplogica gericht op realisering van die doelstellingen staat centraal. Uitvoering is hier één van de fasen in het beleidsproces, die hiërarchisch ondergeschikt is aan de eerdere fase van de beleidsontwikkeling. In tabel 3.2 zijn de verschillen schematische weergegeven (Hartman en Tops, 2005).

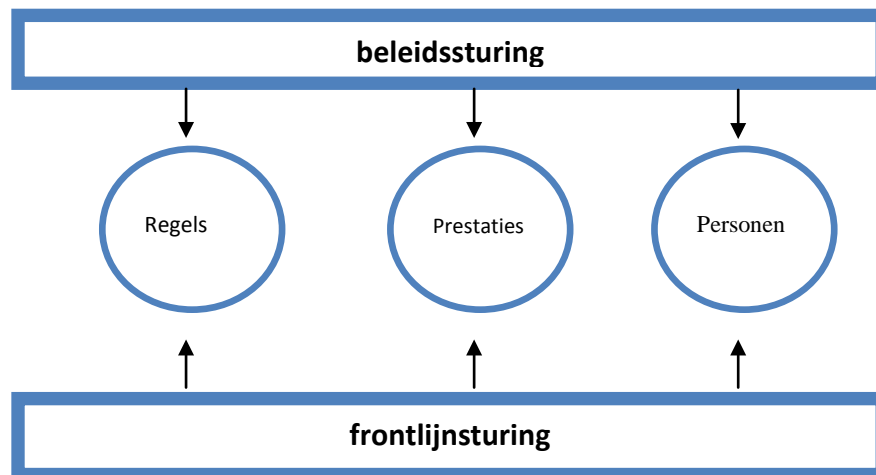
	frontlijnsturing	beleidssturing
Kijkrichting	Van ‘onderaf’ (bottom-up)	Van ‘bovenaf’ (top down)
Waarnemen	Kijken naar essenties van wat er gebeurt op de publieke werkvloer	Kijken naar standaarden hoe het zou moeten c.q. hoe je situaties kunt beheersen
Centrale vraag	Wat werkt in deze concrete situatie?	Wat kan deze organisatie aan?
Primaire oriëntatie	Effectieve interventies	Politieke doelstellingen, consistentie van beleid, democratische verantwoording
Filosofie	Hoe organiseer ik telkenmale precieze rond relevante vraagstukken op de publieke werkvloer?	Hoe organiseer ik een systematiek van voldoende reikwijdte om het vraagstuk in te laten passen?
Energie/menskracht	Diep inzicht in de situatie verwerven (verstehen)	Voorbereiden van mensen en middelen

Tabel 3.2: Kenmerken van frontlijnsturing en beleidssturing

3.4.1 Spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing

Hartman en Tops (2005) stellen dat uitvoeringsprocessen bij zowel beleidssturing als bij frontlijnsturing op drie manieren gestuurd kunnen worden. Het kan via sturing op regels, via sturing op prestaties of via sturing op personen. Deze drie verschillende uitvoeringmechanismen kunnen in een goede samenstelling uiteindelijk de gewenste kwaliteit van uitvoering realiseren, afhankelijk van de aangrijpingspunten die worden gebruikt om ‘van

bovenaf te sturen. Afhankelijk van het perspectief (vanuit beleid of vanuit de frontlijn) dat als uitgangspunt is gekozen, kunnen de mechanismen worden benaderd of ingevuld. Hierdoor krijgen de mechanismen in de verschillende perspectieven een andere functie en betekenis. In figuur 3.2 is dat te zien (Hartman en Tops, 2005:69). Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende uitvoeringsmechanismen.



Figuur 3.2: Wisselwerking tussen beleidssturing en frontlijnsturing

Regels

Het organiseren van uitvoering via regels en voorschriften is het clichématige beeld dat bestaat als het gaat om beleidsuitvoering. De veelheid aan regels en voorschriften is kenmerkend voor een bureaucratische omgeving, waarbij doelstellingen omgezet worden in regels en wetten en vervolgens in instructies of handboeken, die als handleiding moeten dienen voor mensen die werken in de uitvoering. Er blijft vervolgens weinig ruimte over voor eigen interpretatie en invullen, mede door het hoge detailniveau van de regels.

Prestaties

Het organiseren van uitvoering op basis van prestatieafspraken is afkomstig van de in de jaren tachtig opgekomen 'New Public Management' denkwijze. Kenmerkend hierin is dat er afspraken worden gemaakt tussen de uitvoerende organisatie en de beleidmakende organisatie over het te behalen niveau en de te realiseren kwaliteit. Uitvoerende organisaties zouden op deze manier een grotere mate van vrijheid krijgen omdat zij het "hoe" zelf in mogen delen. Door het formuleren van prestatieafspraken in kwantitatieve en meetbare termen worden de geleverde prestaties meetbaar gemaakt.

Personen

Met dit onderdeel wordt bedoeld op het organiseren van uitvoering met als uitgangspunt "personen" die het werk ook daadwerkelijk uitvoeren. De personen in de uitvoering worden gezien als professionals die zelfstandig kunnen functioneren. Zij werken op basis van intrinsieke betrokkenheid en willen oprecht het beste uit hun werk halen. Een grote mate van vrijheid voor deze professional wordt hierin niet gezien als een 'noodzakelijk kwaad' maar wordt zelfs wenselijk geacht. Veel van de onvrede over de overheid komt door het

‘wegorganiseren’ van toewijding op de werkvloer. Juist op de werkvloer is er ruimte voor specialistische en zeer belangrijk contact tussen burger en overheid, wat door middel van sturing met als uitgangspunt “personen” gemakkelijk gerealiseerd kan worden (Hartman en Tops, 2005: 68).

3.4.2 Kanttekening

De drie bovenstaande manieren van het organiseren van uitvoering kunnen zowel binnen beleidssturing als binnen frontlijnsturing worden gerealiseerd. Het lijkt dat ze gelijk zijn aan elkaar, echter zijn zij dat niet. De uitwerking kan namelijk heel verschillend zijn. In tabel 3.3 en 3.4 is te zien dat sturing op de drie verschillende manieren, zowel negatief als positief kan uitwerken.

Positieve functies	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	Rugdekking	‘Realistische’ resultaatgerichtheid	Prompte actie en reactie
Beleidsperspectief	Legitimiteit, rechtsgelijkheid	Transparantie en meetbaarheid	Inzet en vakmanschap

Tabel 3.3: de positieve functies van de sturingsmechanismen

Negatieve functies	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	Overruling	Geen aansluiting, niet ‘realistisch’	Wegorganiseren van scherpste en toewijding
Beleidsperspectief	Stiptheids-actie	Russische spijkerfabriek	Oncontroleerbaar, onaanspreekbaar

Tabel 3.4: de negatieve functies van de sturingsmechanismen

Wanneer wordt gekeken naar de positieve functies van de sturingsmechanismen blijkt dat sturing op basis van regels een positieve uitwerking kan hebben binnen zowel een werkwijze vanuit een frontlijnperspectief als een beleidsperspectief. In het frontlijnperspectief profiteren de uitvoerende medewerkers van de rugdekking die de regels leveren. Met rugdekking wordt bedoeld op het feit dat regels er voor zorgen dat medewerkers die in de frontlijn werken direct kunnen reageren en actie kunnen ondernemen aangezien hun ‘recht om te handelen’ in regels is vastgelegd. Ook in het beleidsperspectief hebben regels voordelen, namelijk dat alle burgers op dezelfde manier behandeld kunnen worden. Ook zorgen zij voor een wettelijke basis die het handelen van de uitvoerende ambtenaren onderschrijft.

Wanneer regels negatieve functies gaan vertonen, uit zich dat binnen het frontlijnperspectief door overruling. Hiermee wordt bedoeld dat de regels in de weg gaan staan van het 'logisch handelen' dat zo kenmerkend is voor het werken met een frontlijnbenadering. Binnen het beleidsperspectief kunnen regels zich negatief uiten door een op zichzelf staand doel te worden, waarbij de achterliggende bedoelingen uit het zicht raken (Hartman en Tops, 2005: 81). Dit kan tot gevolg hebben dat werknemers zich gaan gedragen als wanneer zij een stiptheidsactie uitvoeren: alleen doen wat de regels zeggen en geen stap extra.

Wat betreft de prestaties kunnen deze positief werken voor organisaties met een frontlijnperspectief doordat juist wordt nagegaan wat haalbaar is in een bepaalde situatie. Er kan dus heel realistisch te werk worden gegaan. Prestaties hebben tevens binnen het beleidsperspectief een voordeel, namelijk dat het zorgt voor transparantie en meetbaarheid. Transparantie kan leiden tot een ontspannen werksfeer, waarbij meetbaarheid kan leiden tot gemakkelijke aanpassing waar dit nodig is. Er is immers precies bekend wat er gerealiseerd wordt.

Prestatie-indicatoren passen niet goed in een frontlijnperspectief omdat er juist vanuit een andere visie (inleven in een probleemsituatie in plaats van in een organisatiedoelstelling) wordt gewerkt. Dit is een negatief effect van prestatieafspraken wanneer wordt gewerkt vanuit een frontlijnvisie. Daarnaast wil de politiek vaak graag weten 'hoe' dingen worden gedaan en niet alleen wat er precies wordt gedaan. Dit is echter niet altijd mogelijk wanneer er juist maatwerk wordt geleverd bij specifieke probleemsituaties. Een vast stramien en stroomschema's ontbreken dan vaak. Daarnaast is niet alles te meten wanneer gewerkt wordt in de publieke ruimte en belangrijke zaken zijn vaak niet alleen in kwantitatieve termen te vangen. Een negatief gevolg van het vasthouden aan prestatie-indicatoren wanneer we kijken naar beleidssturing is dat er gemakkelijk perverse effecten optreden. Professionals gaan gedrag vertonen dat formeel bijdraagt aan het realiseren van de gemaakte prestatieafspraken maar feitelijk of materieel is dit niet het geval (Hartman en Tops, 2005: 72). De maatschappelijke doelstellingen worden overschaduwed door de prestatiepremies die het voortouw nemen in het dagelijkse werk van professionals.

Positieve kanten van het sturen op personen zijn bij zowel de frontlijnsturing als bij beleidssturing terug te vinden. Snel handelen en actie ondernemen is positief wanneer gewerkt wordt in een frontlijnorganisatie. De gedreven professional kan goed werk verrichten in de frontlijn van de praktijk, zonder zich daarin begrensd te voelen. Met betrekking tot het beleidsperspectief is het prettig om te sturen op personen omdat dit zorgt voor inzet en vakmanschap. Daarnaast kunnen deze professionals iedereen gelijk behandelen doordat zij zich laten leiden door hun professionaliteit waarbij persoonlijke voorkeuren geen rol hoeven te spelen.

Het laatste punt is tevens een negatieve kant van het sturen op personen voor het beleidsgericht werken. Wanneer professionals zich juist meer gaan betrekken bij de situaties van hun cliënten kan dit door de organisatie als oncontroleerbaar en onaanspreekbaar worden ervaren, iets wat een ongewenste situatie is voor een op regels gebaseerde organisatie. Sturen

op personen binnen het frontlijnwerken kan negatieve gevolgen hebben wanneer de ‘bestuurder’ te weinig oog heeft voor de context waarin de professional werkt. De toewijding en scherpheid kan dan als negatief worden opgevat wat vaak leidt tot reorganisatie (Hartman en Tops, 2005:80).

3.5 Conclusie

Beleidssturing wordt gevormd om problemen te verhelpen of te voorkomen. Er zijn verschillende manieren om beleid te maken, dit kan namelijk zowel top-down als bottom-up. Beleidssturing verwijst hierbij naar een top-down manier van beleid maken en sturen, frontlijnsturing verwijst naar een bottom-up manier van beleid maken en sturen.

Beleidssturing en frontlijnsturing verschillen op een groot aantal punten van elkaar. Over het algemeen kan gesteld worden dat beleidssturing een meer planmatige aanpak heeft, waarvoor vastgestelde doelen het uitgangspunt zijn. Bij frontlijnsturing wordt elke probleemsituatie weer op zichzelf staand bekeken. Het leveren van maatwerk is belangrijk en professionals dienen zich in te leven in de situaties van hun cliënten. Een frontlijnwerker maakt het gehele interventietraject af en zorgt dus zelf voor een goede follow-up.

Om een goede kwaliteit in de uitvoering te realiseren is het van belang dat de consistentie tussen de drie mechanismen (regels, prestaties en personen) bewaakt wordt. Zodra er invulling wordt gegeven aan een van de mechanismen vanuit één van de twee sturingsperspectieven, bijvoorbeeld het beleidsperspectief, moet tegelijkertijd worden bekeken hoe het mechanisme er uit zou zien wanneer het vanuit het andere sturingsperspectief wordt ingevuld. Deze wisselwerking is tevens terug te zien in figuur 3.2. Een functionele en positieve combinatie tussen de drie mechanismen is realiseerbaar, al is het lastig.

4 Onderzoeksstrategie

Van Thiel wijst in haar boek Bestuurskundig Onderzoek (2007) op het belang van het kiezen van een onderzoeksstrategie, -methode en –techniek. Omdat er vaak verwarring bestaat tussen deze verschillende termen worden deze hieronder inleidend aangegeven.

Een strategie is een overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (Van Thiel, 2007:66). Binnen een strategie kunnen vervolgens meerdere methoden worden ingezet om gegevens te verzamelen en te analyseren. De methoden die het meest geschikt zijn om een Learning History mee schrijven, zijn het afnemen van interviews en het doen van een inhoudsanalyse van bestaande documenten (Roth en Bradbury, 2008). De technieken waarmee deze methoden worden uitgevoerd komen in hoofdstuk 4 aan bod. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethoden.

De onderzoeksstrategie voor dit onderzoek wijkt af van de meer bekende, traditionele, manier van onderzoek. Het onderzoek wordt gedaan op basis van de zogenaamde actieonderzoek-benadering. Deze benadering hecht waarde aan zowel het wetenschappelijk onderzoeken van een probleemsituatie, als het daadwerkelijk kunnen veranderen van deze probleemsituatie (Roth en Bradbury, 2008). Er is niet zonder reden voor een afwijkende onderzoekbenadering gekozen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de in dit onderzoek gekozen onderzoeksstrategie, die van het actieonderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke vorm van actieonderzoek, namelijk die van een Learning History. Tot slot wordt er verantwoord waarom voor deze vorm van onderzoek is gekozen.

4.1 Actieonderzoek

Zoals in de inleiding al wordt aangegeven maakt het concept Learning History deel uit van de grotere stroming van *actieonderzoek*. Maar wat is actieonderzoek nu precies?

Zoals de naam al aangeeft, is actieonderzoek een onderzoeksstrategie die zich richt op zowel het ondernemen van actie als het creëren van kennis of theorie over deze actie (Coghlan & Brannick, 2001:xi). Het is dan ook de bedoeling dat de uitkomsten van onderzoeken zowel uitkomsten zijn in de vorm van ‘actie’ oftewel handelen, alsmede een bijdrage leveren aan het vergroten van bestaande kennis. Deze benadering verschilt op dit punt van de meer traditionele onderzoeksstrategieën, die enkel gericht zijn op het verkrijgen van kennis (Coghlan & Brannick, 2001:xi). De actieonderzoek-benadering is ontstaan in de jaren '40 van de vorige eeuw. Kurt Lewin is de grondlegger van het actieonderzoek, en ging uit van een onderzoekbenadering waarin leren over een sociaal systeem centraal staat en tegelijkertijd bekeken wordt hoe het systeem ten goede veranderd kan worden (Gummesson, 2000:117).

4.1.1 Definitie en omschrijving van actieonderzoek

Actieonderzoek kan omschreven worden als (Brydon-Miller, Greenwood, Maguire, 2003: 15):

Een participatief en democratisch proces dat betrekking heeft op het ontwikkelen van praktische kennis bij het nastreven van menselijke doelen, die op hun beurt gegrond zijn in een participatief wereldbeeld dan steeds belangrijker wordt. De strategie van actieonderzoek streeft er naar om actie & reflectie en theorie & praktijk op een participatieve manier samen

te brengen. Op deze manier kunnen praktische oplossingen na worden gestreefd voor problemen op het gebied van dringende zorgen om mensen en meer in het algemeen om het opbloeien van individuen en hun gemeenschappen te kunnen laten floreren.

Actieonderzoek is niet één enkele academische discipline en is dus vrij complex te noemen. Deze complexiteit komt voort uit het feit dat deze discipline zich heeft gevormd over de jaren en daarbij tevens put uit informatie die afkomstig is uit verschillende onderzoeksvelden. Vanaf de jaren '40 van de vorige eeuw is er in steeds meer onderzoeksvelden actieonderzoek uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van Human Relations en binnen de antropologie. De bindende factor die aanwezig is in al deze onderzoeksvelden waar actieonderzoek wordt toegepast is de kernvraag van hoe we kennis kunnen verzamelen die zowel valide en essentieel is voor het welzijn van individuen, gemeenschappen als voor bevordering van sociale verandering op grote schaal (Brydon-Miller et al., 2003: 16).

4.1.2 De toepassing van actieonderzoek

De actieonderzoek-benadering kan worden gehanteerd in een situatie waarin het onderzoeksonderwerp uit een serie handelingen bestaat gedurende een bepaalde tijd binnen een vaststaande organisatie of beleidsterrein (Coghlan & Brannick, 2001: xii). Het is daarbij ook belangrijk dat de mensen binnen deze organisatie of dit beleidsveld open staan voor verandering of verbetering van bepaalde aspecten binnen het organisatiesysteem, hoewel dit voor elk type onderzoek geldt.

Coghlan (2004) heeft actieonderzoek gedefinieerd aan de hand van vier kenmerken:

1. Onderzoek *in* actie, in plaats van onderzoek *naar* actie
2. Participatief
3. Overeenstemmend (gelijkklinkend) met actie
4. Een reeks van gebeurtenissen en een benadering naar probleemoplossing

Ad 1. Met *onderzoek in actie* wordt bedoeld op de werkwijze van actieonderzoek, waarbij de onderzoeker een wetenschappelijke benadering gebruikt om een probleemsituatie te onderzoeken. Daarbij wordt tevens gebruik gemaakt van de ervaringen van personen die zich in deze probleemsituatie bevinden. Zij worden intensief betrokken bij het onderzoek.

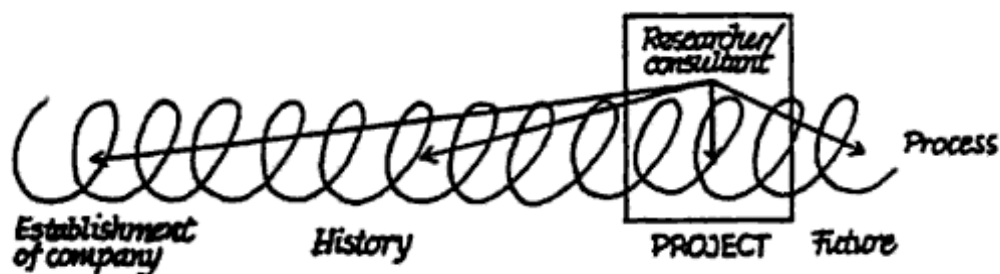
Ad 2. Met het kenmerk *participatief* wordt bedoeld op het feit dat mensen binnen de probleemsituatie of het onderzoeksobject, actief participeren in het onderzoeksproces. Onderzoek *met* mensen in plaats van onderzoek *van* mensen is hierbij kenmerkend.

Ad 3. Het derde kenmerk zoals weergegeven in de opsomming, doelt op de onderzoeksmethode van actieonderzoek, waarbij onderzoek zowel bijdraagt aan het effectiever maken van het handelen en tegelijkertijd nieuwe wetenschappelijk kennis ontwikkelt.

Ad 4. Het vierde kenmerk heeft te maken met de twee gezichten die actieonderzoek heeft. Enerzijds is het een cyclus van gebeurtenissen die gezamenlijk tot het onderzoeksresultaat leidt, waar aan de andere kant vooral gezocht wordt naar een oplossing voor probleemsituaties (Coghlan, 2004: 2).

4.1.3 De onderzoeker

De onderzoeker kan zowel iemand vanuit de organisatie zelf zijn, als iemand die niet werkzaam is binnen de organisatie. Dit laatste is het meest voorkomend. Onderzoekers zijn de “friendly outsiders”. In de figuur hieronder wordt weergegeven wat de positie van de onderzoeker is ten opzichte van de rest van de organisatie en hoe hij in het onderzoekproces is gepositioneerd.



Figuur 4.1: Aandacht gaat uit naar het verleden, het heden en de toekomst

Het kernidee dat achter de actieonderzoek-benadering zit is dat er een wetenschappelijke benadering wordt gebruikt om belangrijke sociale problemen te onderzoeken samen met de mensen die deze problemen dagelijks in hun werk ervaren. De samenwerking tussen de onderzoeker en de “te onderzoeken” is één van de beste manieren waarop casestudieonderzoek gedaan kan worden. Door de samenwerking wordt er een gezamenlijk product gecreëerd waar zowel de onderzoeker als de respondent zich mee kan identificeren. Actieonderzoekers binden zichzelf aan een vorm van onderzoek die onjuiste en ondemocratische economische, sociale en politieke systemen uitdagen.

Als antwoord op de vraag ‘wat is het daadwerkelijke doel van actieonderzoek?’ kan worden gezegd dat een verbetering van de sociale praktijk het doel is dat met actieonderzoek bereikt wil worden (Brydon-Miller et al. 2003: 13). David Coghlan beschrijft de basis van actieonderzoek: ‘*de krachtige notie dat menselijke systemen enkel begrepen en veranderd kunnen worden als de onderzoeker de leden van het systeem betreft in het daadwerkelijke onderzoeksproces*’. Een belangrijke waarde die gedeeld wordt door actieonderzoekers is het respect voor de kennis van mensen en voor hun vermogen om problemen te begrijpen en aan te wijzen die te maken hebben met zowel henzelf als met hun gemeenschappen (Brydon-Miller et al. 2003: 14).

Actieonderzoekers gaan er van uit dat kennis komt door doen. Actieonderzoekers voelen zich aangetrokken om collectief te handelen met de kennis die zij verkrijgen door het ‘doen’. De belangrijkste succesfactor wat betreft de onderzoekers, is het vermogen van de onderzoeker om de personen die centraal staan in het onderzoek in hun waarde te laten en er van uit te gaan dat zij van alle betrokken personen en organisaties, nog altijd zelf het beste weten hoe

hun eigen leven in elkaar steekt (Brydon-Miller et al., 2003: 15). Daarnaast helpt het als onderzoeker succesvol te zijn binnen deze discipline, om een voorkeur hebben voor het leren van ervaringen en vooral van complexiteit. Tevens ligt een deel van de succesfactor van het onderzoek bij de mate waarin de onderzoeker kritisch naar zijn eigen werk en rol kan kijken.

4.1.4 *Verskil tussen actieonderzoek en positivistisch onderzoek*

Actieonderzoek en positivistische onderzoek verschillen op een aantal vlakken met elkaar. Het eerste en meest fundamentele verschil tussen de twee onderzoeksdisciplines is het achterliggende doel waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd. Het doel van positivistisch onderzoek is het vergaren van kennis, dan wel om bij te dragen aan de wetenschap of om bij te dragen aan de kennis van het onderzochte object of organisatie. Echter draagt deze vorm van onderzoek maar in een beperkte mate bij aan de dagelijkse gang van zaken binnen de betreffende organisaties of werkvelden. Actieonderzoekers hebben als doel om ook daadwerkelijk een verandering teweeg te brengen in het onderzoekstraject. “Fundamenteel aan actieonderzoek is het idee dat de sociale wereld alleen begrepen kan worden door te proberen deze te veranderen” (Brydon-Miller, Greenwood, Maguire, 2003: 15). Belangrijk binnen de discipline van het actieonderzoek is het gevoel om iets aan een bestaande, niet goed functionerende, situatie te willen en te kunnen veranderen.

Het vergaren van kennis vanuit verschillende manieren van onderzoek is van belang. Coghlan (2004) geeft aan dat de kennis die in positivistisch onderzoek wordt opgedaan, vaak universeel is en dus op verschillende plaatsen toe te passen. Kennis die verkregen wordt binnen actieonderzoek is enkel toepasbaar op één situatie, bijzonder en ook niet te vertalen naar andere situaties. In onderstaande tabel zijn de verschillen ook op andere punten zichtbaar gemaakt.

Onderdelen/ vormen van onderzoek	Positivistisch onderzoek	Actieonderzoek
Doel van het onderzoek	Kennis vergaren om bij te dragen aan de wetenschap	Kennis vergaren om situatie te verbeteren
Soort kennis	Universele kennis	Niet te vertalen kennis
Data verwerking	Bevindingen worden weergegeven zonder daarin de context mee te nemen	Data worden ingebed en geïnterpreteerd op basis van de bepalende context
Validatie van gegevens	De data worden gevalideerd op basis van logica, metingen en de mate van consistentie die zij vertonen met eerdere meetmomenten	Gegevens worden gevalideerd aan de hand van de cyclus die centraal staat binnen actieonderzoek, waarbij bewust vaststellen van gegevens centraal staat
Relatie ten aanzien van setting	Neutraal en objectief	Onderzoeker is ondergedompeld in setting en is in het proces betrokken op een reflectieve en reflexieve manier

Tabel 4.1: Kenmerken van Positivistisch- en actieonderzoek (Coghlan, 2004:3)

Geconcludeerd kan worden dat de positivistische onderzoekdiscipline en de actieonderzoekdiscipline op veel punten van elkaar verschillen. Het is niet te zeggen dat de ene discipline beter is dan de andere, enkel dat ze in verschillende situaties en bij verschillende doelen mogelijk het doel beter kunnen dienen.

4.2 Learning History

Het concept 'Learning History' is ontwikkeld door onderzoekers van het Amerikaanse onderzoeksinstituut MIT in de jaren '90 van de vorige eeuw. Onderzoekers waren samen met managers van een aantal grote bedrijven op zoek naar een antwoord op de vraag: *Hoe gebruik je de opgedane ervaring en kennis van een pilotteam in een leertraject en zorg je er ook nog eens voor dat deze informatie belangrijk wordt voor de rest van de organisatie?* (Kleiner en Roth, 1997). In deze scriptie wordt met dit concept gewerkt en in deze paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op deze manier van rapporteren.

4.2.1 Definitie en omschrijving van de Learning History

Net als dat Learning History uit twee woorden bestaat, hebben deze twee woorden ook elk hun eigen betekenis voor de content, de inhoud van het document.

- Met *Learning* wordt bedoeld op theorieën die het belang van integratie, reflectie en actie benadrukken.

- Theorieën die gaan over sociale constructie van de realiteit zijn vooral om meer belang te hechten aan de *History* binnen de organisatie: bewustzijn, leren en het wenselijk handelen zijn hierbij relevant.

Een Learning History komt tot stand door het volgen van een zevental stappen. Deze stappen zijn achtereenvolgend:

1. planning en het stellen van de onderzoeksgrenzen
2. reflectief onderzoek zoals het afnemen van interviews en het verzamelen van data
3. destilleren van bruikbare data uit grote hoeveelheden en de kernthema's centraal stellen
4. schrijven van de Learning History waarbij een transitioneel product wordt gevormd
5. valideren van het onderzoek door het uitvoeren van checks, onder andere door het krijgen van feedback
6. verspreiden van het document waarbij ook de boodschap wordt overgedragen
7. publicatie

Deze stappen worden door Kleiner en Roth (1997) nauwkeurig omschreven. Zij stellen dat het exact volgen van alle stappen niet altijd noodzakelijk is en dat deze stappen enkel gelden als een handvat om een Learning History te kunnen vormen.

4.2.2 *Het doel van de Learning History*

Roth en Bradbury (2008) geven aan dat Learning Histories vormen van actieonderzoekspraktijken zijn die ontwikkeld zijn om leer- en veranderinitiatieven te vatten, te beoordelen en te verspreiden. Een Learning History is een methode om organisaties te laten leren van ervaringen en gevolgen van de eigen leer- en verandertrajecten. Het is ook een manier om ervaringen vast te leggen. Kenmerkend voor een Learning History is dat niet alleen de les die uit een ervaring is getrokken wordt verteld, maar ook de ervaring zelf en de context waarbinnen deze werd verkregen worden in de tekst opgenomen. Op die manier zijn contextspecifieke inzichten transitioneel te maken naar een andere setting.

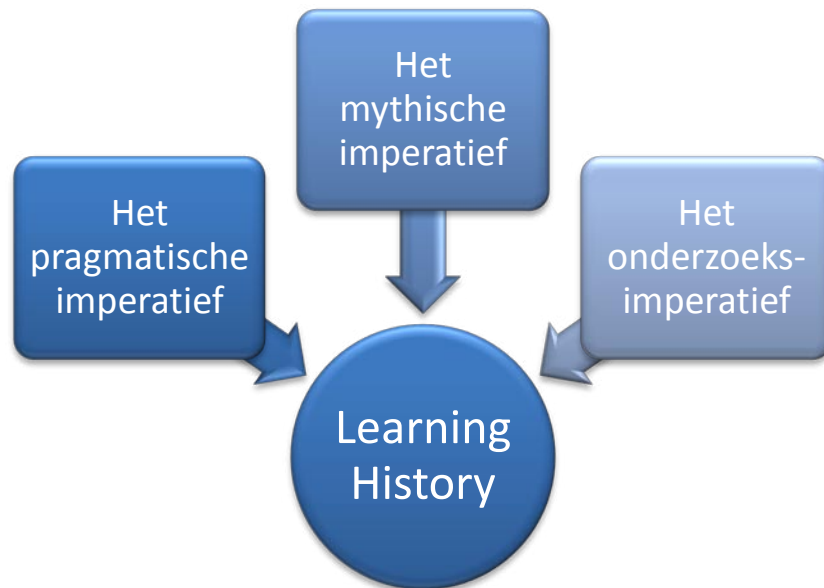
Het doel van een Learning History is om aan te geven wat een innovatieve groep of een pilotteam heeft geleerd en wat ze van de nieuw verkregen kennis over kunnen brengen op nieuwe groepen en organisaties (Roth en Bradbury, 2008). Door informatie samen te vatten in een document die opgezet is volgens het stramien van een Learning History, krijgen medewerkers binnen een bestaande organisatie de kans om met elkaar in gesprek te gaan. Op deze manier kan een gezamenlijk en tevens gewenst toekomstbeeld worden vervaardigd (Roth en Bradbury, 2008). Door de toename van zelfkennis kan het leren binnen de organisatie toenemen en ontstaat er een mogelijkheid tot verbeteren. De meeste organisaties kunnen gemakkelijk reflecteren op hun "know how", maar minder goed op hun "know-why". Wát een organisatie doet is vaak bekend. Waarom zij dit doen is vaak niet helemaal helder. Zelfkennis kan geproduceerd worden in een Learning History door 3 zaken met elkaar te combineren:

- De analyse en de locale studie van resultaten en hun casussen;
- De emotionele en subjectieve verbinding met de behoeften die leden van de organisatie hebben;

- Het verhaal van de organisatie met betrekking tot heroïsme, spoor, pad en bestemming
-

Om dit te verwerken in een onderzoek is het gemakkelijker om te denken in vorm van drie 'imperatieven':

- Het onderzoeks imperatief
- Het mythische imperatief
- Het pragmatische imperatief (*de waarheid van een theorie of een wet wordt vastgesteld doordat dat ze bevestigd wordt in de praktijk (verificationisme)*)



Figuur 4.2: Imperatieven van invloed op de Learning History

Elk van deze bovenstaande imperatieven geeft een pure afweging weer, die constant met elkaar rivaliseren. De overwegingen zijn ieder even belangrijk, maar ze kunnen niet gelijktijdig worden benaderd, omdat ze anders botsen. De balans tussen de drie imperatieven is het meest belangrijk bij het vormen van een Learning History en dan vooral bij het schrijven (Roth, 1996). Hieronder worden de verschillende imperatieven verder uitgewerkt.

Onderzoeksimperatief: loyaliteit aan de data en een commitment om de waarheid boven tafel te krijgen. Politieke of persoonlijke implicaties zijn hierbij niet belangrijk. Voor het onderzoekimperatief is het belangrijk dat de verhalen die de respondenten vertellen hun basis hebben in vastgelegde feiten, zoals bijvoorbeeld dossiers.

Mythische imperatief: een Learning History is geschreven met artistieke regels. Het verhaal dat wordt verteld heeft vaak een archetypisch karakter. Schrijven met de regels van het mythische imperatief heeft als gevolg dat het pure verhaal wordt geschreven zonder dat er zich wat wordt aangetrokken van wie hier misschien door geraakt wordt. Daarbij zegt het mythische imperatief dat het verhaal vooral dapper (zonder angst) op papier moet worden gezet. Het mythische imperatief is van belang om het verhaal tot leven te laten komen.

Pragmatische imperatief: hierbij wordt de vraag gesteld hoe een Learning History gebruikt kan gaan worden. Welk ontwerp kan worden gebruikt zodat de mensen die het lezen het accepteren maar tegelijkertijd niet zelfingenomen reageren? Het pragmatische imperatief besteedt aandacht aan de manier waarop informatie wordt aangeboden/weergegeven zodat de ervaring, boodschap en reflectie van de lerende organisatie toegankelijk is voor een breder publiek (Roth, 1996).

Een succesvolle Learning History bevat dus van elk van deze imperatieven een bepaald onderdeel zodat alle facetten die tot succes leiden vertegenwoordigd zijn.

4.2.3 *Het format van de Learning History*

Learning Histories kunnen we zien als een variatie op een aloud thema: het vertellen van verhalen zoals dat vroeger veel gebeurde ‘ter lering ende vermaeck’. In een verhaal kunnen mensen zich herkennen, zich bevestigd voelen en zodoende onbewuste kennis expliciet maken. Tegelijkertijd biedt het verhaal van een ander ook toegang tot nieuwe patronen en nieuwe dimensies van bewustzijn. Een Learning History is een document die een bepaald veranderingstraject beschrijft waarvan de gehele organisatie kan leren en is opgebouwd uit twee kolommen. Lezers willen graag een beknopt verhaal lezen, iets wat door het speciale format dat wordt gebruikt in een Learning History gemakkelijk gerealiseerd kan worden (TNO, 2010). Een weergave van de opbouw van de Learning History is te zien in figuur 4.3. Er wordt begonnen met een inleidende tekst die over de gehele breedte van de pagina te lezen is. Het gedeelte waar de volledige breedte van de pagina wordt gebruikt is bedoeld voor het schetsen van de context, uiteenzetting en voorzetten die het verhaal inleiden.

Vervolgens wordt er verder gegaan in twee kolommen, een grote aan de rechter kant van de pagina en een wat smallere aan de linker kant van de pagina. In de rechterkolom beschrijven mensen die in het proces binnen de organisatie betrokken waren (of dat nog steeds zijn) de belangrijke gebeurtenissen. De rechter kolom is dus exclusief voor primaire data: het verhaal van participanten die verwickeld zijn in het proces. Tevens worden hier data weergegeven die afkomstig zijn uit bestaande documenten.

In de linkerkolom worden kritische vragen gesteld en wordt er commentaar gegeven op het verhaal in de rechterkolom. Deze korte stukjes tekst zetten de lezer aan het denken doordat hiermee de context en tevens de “andere kant” van het verhaal wordt weergegeven. Het format van de twee kolommen wordt gebruikt om het commentaar van de schrijver gescheiden te houden van de mening en het verhaal van de participanten. Het commentaar in de linker kolom bevat vragen die zijn gesteld, de veronderstellingen die de schrijver heeft, interpretaties, commentaar op hoe representatief bepaalde quotes zijn, opmerkingen die de rechter kolom kort samenvatten of die kort de context weergeven en verklaringen voor bepaalde statements. In deze Learning History wordt de linker kolom ook gebruikt voor het



Figuur 4.3: schematische weergave Learning History

verwerken van wetenschappelijke literatuur, die een aanvulling is op de data die in de rechter kolom genoteerd staan. Door de twee kolommen kan een bepaalde mate van complexiteit worden weergegeven die niet te vinden is in traditioneel gevormde rapporten. Aan het einde van de twee kolommen volgt een stuk over de gehele breedte van de pagina. Hierin wordt een analyse gegeven en kan de tekst erboven worden samengevat.

Onder andere deze opzet zorgt er voor dat perspectieven van zowel wetenschappers als van mensen uit de praktijk, geïntegreerd worden. De karakteristieke belangen van elk van deze groepen worden in een Learning History in balans gebracht, waardoor ondanks verschillen in cultuur of belangen, er toch een gezamenlijke basis wordt gelegd voor een verdere organisatieontwikkeling (Roth en Bradbury, 2008).

Het proces van het opstellen van de Learning History zelf middels diepte-interviews met de betrokkenen, geeft ruimte voor (gezamenlijke) reflectie. In het proces waarin een Learning History wordt gecreëerd, helpt de onderzoeker de participanten om hun inzet te evalueren en te beoordelen. Het beoordelen en evalueren vindt vooral plaats door middel van deze manier van interviewen. Interviewen, één van de belangrijkste technieken die wordt gebruikt bij het vormen van een Learning History, is gebaseerd op technieken van etnografie, een systematische benadering van het observeren en interviewen van participanten en archiefonderzoek. Daarnaast is het belangrijk dat de uiteindelijke versie van de Learning History met de betrokkenen wordt besproken. Dit biedt wederom een gezamenlijk reflectiemoment, waarin de perspectieven van elke betrokkene duidelijk zichtbaar zijn. Een Learning History kan meer zeggingskracht hebben dan de gebruikelijke puntsgewijze lijstjes met leerervaringen die vaak in de sfeer zijn van ‘open deuren’. Hierdoor is het bespreken van een Learning History door anderen die niet betrokken zijn bij het project, ook zinvol.

4.2.4 Kenmerken van een Learning History

Het gebruik van literaire onderzoeksmethoden is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Bij literaire onderzoeksmethoden valt bijvoorbeeld te denken aan dialogen, verhalen, workshops of seminars waarbij gesprekken centraal staan of bijvoorbeeld een metaforen analyse. Ook Learning Histories kunnen worden gezien als een vorm van literaire onderzoeksmethoden, omdat participanten worden betrokken bij het literaire, beschrijvende proces dat als grondslag dient voor het onderzoek. Roth (1996) heeft een negental eigenschappen geformuleerd als het gaat om Learning Histories en waar zij aan moeten voldoen om ook daadwerkelijk de titel “Learning History” te verdienen. Hieronder worden deze negen eigenschappen weergegeven. Enkelens zullen gedetailleerder worden uitgewerkt dan anderen, soms omdat deze meer uitleg behoeven dan anderen, soms omdat de onderzoeker in een later stadium van het onderzoek refereert aan deze informatie.

1. Ontwikkelen van vaardigheden voor zelfevaluatie

- Om een organisatie te kunnen laten leren van ervaringen uit het verleden is een vorm van evaluatie noodzakelijk. Binnen het proces van een Learning History kan de manier waarop evaluatie plaatsvindt worden bekeken en ook worden losgelaten waardoor evaluatie een minder negatieve bijklank krijgt.

2. Gebruik van "noticable results"

- Een belangrijke gebeurtenis of belangrijk resultaat kan als uitgangspunt dienen voor een Learning History. Het doel is tweeledig. Ten eerste moet het een gebeurtenis zijn die mensen binnen de organisatie ook noemenswaardig vinden, waardoor zij het gevoel hebben dat ze op waarde worden geschat. Daarnaast ervaren onderzoekers en managers het gebruik van resultaten tevens positief waardoor zij zich gemakkelijk zullen herkennen.

3. Data worden verkregen door reflectieve gesprekken

- De onderzoeker streeft er naar een rapport te ontwikkelen in een ontspannen en veilige omgeving waar participanten zich op hun gemak voelen. Tijdens de interviews hebben de participanten ook een moment van reflectie en krijgen zij de ruimte voor hun eigen sense-making proces.

4. De presentatie vindt plaats als een Jointly told tale

- De tekst blijft boeiend, rijk en krachtig doordat de participanten als derde persoon meeschrijven aan de tekst. Het verhaal van participanten wordt het beste weergegeven door een wisselwerking tussen participant en schrijver door "give-and-take" en een verhaal waar de schrijver nauwelijks zichtbaar is.

5. Gebruik van het twee kolommen format

- Door het gebruik van twee kolommen kunnen er verschillende functies worden gegeven aan tekst. Zo kan bijvoorbeeld de context gemakkelijk worden weergegeven en kunnen theoretische noties worden verwerkt zonder dat zij het verhaal verstoren.

6. Ontwikkeld door een team van insiders en outsiders

- De visies van insiders en outsiders zijn van belang omdat deze elkaar kunnen weerleggen en kunnen verscherpen.

7. Toewijzing, interpretatie of generalisatie is gelinkt aan descriptie

- Mensen gebruiken taal om te beschrijven wat ze meemaken. Mensen moeten zich bewust worden van het proces van redeneren; dit zorgt er voor dat het gemakkelijker is om te onderzoeken wat mensen beweegt.

8. Gevalideerd door participanten

- Binnen de organisatie vindt een reflectie plaats in de vorm van een workshop of discussie die positief is voor zowel de conclusies van het onderzoek als voor de medewerkers van de organisatie.

9. Bedoeld voor een breder publiek dan participanten

- Door de koppeling tussen de gedetailleerde beschrijving van de situatie en de universele management en organisatiethema's kunnen mensen gebruik maken van het onderzoek. Het is daarmee te vertalen naar de eigen situatie.

4.2.5 Rol van de onderzoeker in een Learning History

De onderzoeker heeft in het proces van het komen tot een Learning History twee verschillende functies. Ten eerste is zij onderzoeker binnen de organisatie, wat tevens kenmerkend is voor actieonderzoek. Door de aanwezigheid van de onderzoeker in de onderzoeksomgeving zal dit automatisch tot gevolgen leiden (McNiff en Whitehead, 2010). Ten tweede is zij de schrijfster van de Learning History. Onderzoekers moeten rekening houden met hun keuzes in de vragen die zij stellen en in het verzamelen en selecteren van de data. De schrijver moet weten en horen waarom bepaalde quotes gekozen zijn en hoe representatief deze zijn en welke interpretaties er vervolgens aan kunnen worden gegeven.

4.3 Actieonderzoek in deze scriptie

In deze scriptie wordt actieonderzoek toegepast. Actieonderzoek, en specifiek Learning Histories zijn vaak projecten waarbij onderzoekers gezamenlijk optrekken voor een langere periode. Aangezien in dit onderzoek er één onderzoeker is en deze onderzoeker voor een beperkte periode met het onderzoek bezig is, zijn er een aantal zaken wat minder grondig dan strikt volgens de literatuur zou moeten of zou kunnen. Zoals Roth & Kleiner al formuleren, is de checklist zoals elk ander recept, een plek om van te vertrekken. Elk Learning History project zal verschillen van zijn voorganger, echter is dat niet erg. In deze paragraaf wordt hierna ingegaan op de sterke punten van actieonderzoek, en specifiek op de manier waarop actieonderzoek in deze scriptie wordt gecombineerd met de bestuurskundige wetenschap. Ook worden de zwakke punten van het actieonderzoek aangestipt, en wordt toegelicht hoe omgesprongen wordt met deze zwaktepunten.

4.3.1 Sterk punt van actieonderzoek

Brydon-Miller et al. (2003) geven in hun onderzoek een aantal ‘pluspunten’ van actieonderzoek aan. Ten eerste stellen zij dat actieonderzoeken vaak een meer valide resultaat produceren dan de traditionele of conventionele sociale wetenschap dat doet. Dit is de verklaren doordat onderzoekskennis en lokale kennis wordt gecombineerd en omdat bij de interpretatie van de resultaten en het ontwerp van de acties die gebaseerd zijn op die resultaten, de belangrijkste personen zijn betrokken die het proces het beste kennen: namelijk de stakeholders. Ook voldoet actieonderzoek vaak beter aan de validiteitscriteria dan de meeste andere vormen van sociaal onderzoek. In actieonderzoek wordt kennis in de praktijk getest en de personen die bij het testen betrokken worden, zijn de belanghebbende partijen, voor wie resultaat een persoonlijk probleem is. Actieonderzoek voldoet aan de test van de praktijk, iets dat niet altijd geldt voor andere vormen van sociaal onderzoek (Brydon-Miller et al., 2003: 25).

Ook de Learning History kent een aantal positieve punten die maken dat deze onderzoeksmethode zeker niet onder doet voor de positivistische onderzoeksmethoden. Ten eerste is een Learning History een proces, niet alleen maar een product. Gedurende dit proces worden de stakeholders betrokken bij de reflectie op de organisatie(s). Wat tevens pleit voor de Learning History is dat er gebruik wordt gemaakt van scepticisme dat heerst binnen de

onderzoekscontext, het wordt namelijk opgenomen in de tekst zelf. Op die manier krijgen alle participanten hun stem en is deze evenredig verdeelt in het proces.

Een van de belangrijkste punten die een Learning History met zich mee brengt is dat er niet alleen zaken gemeten worden, maar dat er ook daadwerkelijk een verandering wordt bewerkstelligd. De uitkomst “We’ve measured everything but we haven’t changed attitudes” zal nooit het resultaat zijn van een goede Learning History (Roth & Kleiner, 1997). Door de verhalen en de daadwerkelijke quotes van participanten op te nemen kunnen zij zich herkennen in het onderzoek en zullen zij welwillender staan tegenover veranderingen (Roth & Kleiner, 1997: 4).

4.3.2 Toepassing van wetenschappelijke literatuur

Theorie kan en moet worden gegenereerd op basis van praktijk (ervaring). Theorie verschaft een basis voor de pogingen om een stap verder te gaan. L. David Brown heeft onderzoek uitgevoerd en is tot de conclusie gekomen dat zowel praktijk en theorie profijt kunnen hebben van het combineren van zowel actie als onderzoek.

Het combineren van theorie en praktijk is echter niet gemakkelijk, het kan namelijk een intellectueel challenge zijn (Brydon-Miller et al., 2003: 15).

4.3.3 Beperkingen door actieonderzoek

Actieonderzoek heeft echter niet alleen maar positieve punten. Er zijn ook een aantal beperkingen te noemen die bij deze vorm van onderzoek horen. Daarnaast speelt ook de context waarbinnen het onderzoek wordt gedaan een belangrijke rol. Zo is actieonderzoek op veel universiteiten nog niet heel erg bekend, en behoort het nog niet tot een van de algemeen geaccepteerde manieren van onderzoek doen. Dit betekent dat het voor onderzoekers vaak lastig is om een koppeling te maken met ervaringen van andere onderzoekers, aangezien dit vaak niet aanwezig is. Het is moeilijk om ervaringen te delen en uit te wisselen, wat het onderzoek en de voortgang daarvan kan bemoeilijken. Lokale casussen lenen zich in eerste instantie vaak goed voor een onderzoek, maar wanneer de kennis die verkregen wordt tijdens het onderzoek overgedragen moet worden voorbij deze lokale context, gaat het vaak mis. De casussen zijn vaak toch zeer specifiek waardoor overdraagbaarheid van informatie lastiger is dan dat het in eerste instantie lijkt. Ten tweede is het voor onderzoekers vaak moeilijk om bij grootschalige veranderingen bij te dragen door middel van het actieonderzoek. De verandering is vaak al ingezet en om daar nog een verandering of een richting in aan te brengen wordt door onderzoekers vaak als zeer lastig ervaren (Brydon-Miller et al. 2003).

4.4 Verantwoording voor deze onderzoeksstrategie

“In het geweld van grafieken en statistieken lijken we het soms te vergeten: we hebben het hier over mensenwerk, over tragedies, ellende ongelukken, maar ook over successen, trots, vooruitgang en keien menselijke overwinningen. Dat zijn geen kille feiten, maar vooral persoonlijke verhalen” aldus Jos van der Lans in zijn boek Ontregelen (2008). Het woord actieonderzoek bestaat eigenlijk uit twee woorden, waarbij actie gezien kan worden als

activiteit, iets wat we doen. Onderzoek kan worden gezien als hoe we meer kennis verkrijgen over wat we doen en vervolgens creëren we kennis over de dingen die we doen. Actieonderzoek is daardoor een combinatie tussen enerzijds het *zinnig* doen van dingen met daarbij een educatieve bedoeling, en anderzijds het testen van de validiteit van bepaalde claims die we maken gedurende het proces. Het “actie” onderdeel in actieonderzoek gaat altijd over het verbeteren van de praktijk (het handelen zoals we dat doen). Het proces van (sociale) verbetering begint echter bij persoonlijke verbetering, en persoonlijke verbetering heeft zijn grondslag weer in persoonlijk leren (McNiff & Whitehead, 2010:19).

Bovenstaande is één op één te vertalen met het doel van dit onderzoek. Binnen de huidige processen binnen de gemeente Rotterdam gaat nogal wat fout, en worden Rotterdamse burgers niet altijd goed geholpen. Om medewerkers van de gemeente Rotterdam, medewerkers van Bureau Frontlijn en Rotterdamse burgers over zichzelf te laten leren in dit onderzoek, komen zij mogelijk ook tot persoonlijke verbetering. Als gevolg van deze persoonlijke verbetering kan mogelijk sociale verbetering ontstaan. Deze sociale verbetering is niet op grote schaal te realiseren door de geringe omvang van dit onderzoek. Elke kleine sociale verbetering is echter weer één stap in de goede richting.

5 Onderzoeksmethoden

Onderzoekers die werken volgens het Learning History principe maken vaak gebruik van verschillende methoden. Vooral kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn geschikt om de benodigde data mee te verzamelen.

5.1 Dataverzameling

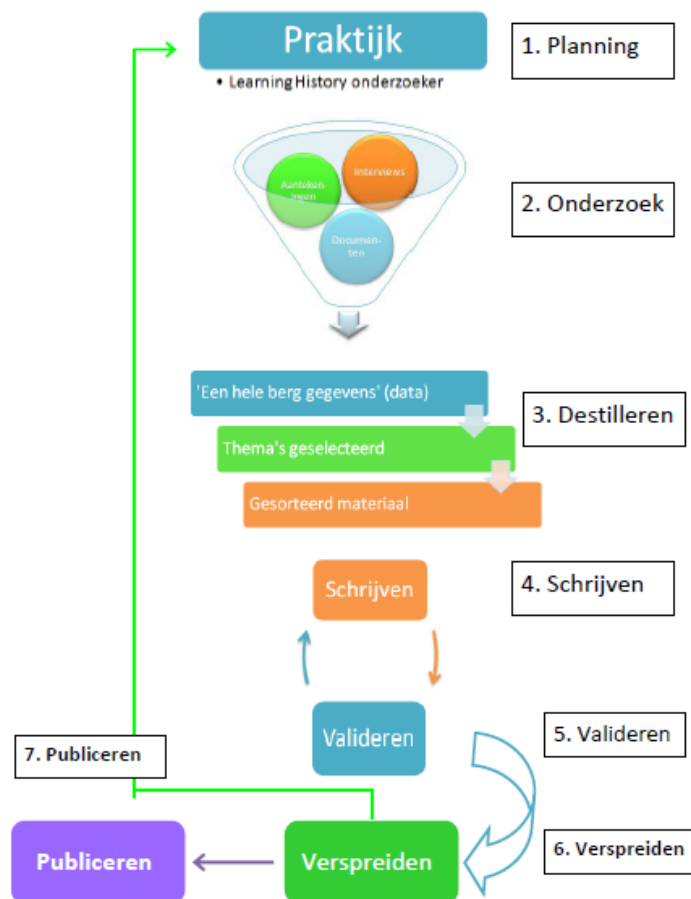
Een Learning History is voornamelijk gebaseerd op dialogen, iets waarvan het belang in het vorige hoofdstuk al extra is benadrukt. De inhoud van dit onderzoek bestaat uit verhalen en interviews van en met mensen die zowel binnen Bureau Frontlijn, als binnen bestaande organisaties die zich binnen de grenzen van de gemeente Rotterdam bevinden. Ook worden andere vormen van informatie gebruikt, die een evidente rol hebben gespeeld in belangrijke fases in het bestaan van Bureau Frontlijn. Voorbeelden hiervan zijn evaluaties van projecten en verslagen van vergaderingen en bijeenkomsten.

5.1.1 Vooronderzoek

In het vooronderzoek is op verschillende manieren informatie verzameld. Ten eerste is er een literatuuronderzoek gedaan naar het onderwerp ‘frontlijnsturing’ en onderwerpen die hiermee een raakvlak hebben. Ook is er onderzoek gedaan naar het beleid dat door de gemeente Rotterdam wordt gevoerd op het gebied van sociale zekerheid, volkshuisvesting en onderwijs. Vervolgens heeft de onderzoeker gesprekken gehad met verschillende medewerkers van Bureau Frontlijn om op deze manier informatie te verzamelen over wat er speelt in de praktijk. Deze interviews waren semi-structureerd van karakter, wat inhoudt dat de onderzoeker van tevoren wel een aantal vragen paraat had, maar het gesprek zich ook heeft laten vormen. In deze fase hebben verschillende projectleiders bij Bureau Frontlijn gewezen op het concept van een Learning History, dat interessant zou zijn als toepassing. Ook het verzamelen van informatie over deze, nog niet frequent gebruikte, onderzoeksmethode vond in de periode van het vooronderzoek plaats.

5.2 Proces

Omdat werken via een Learning History een specifieke planning vereist wordt er een stappenplan gevolgd. De planning bestaat uit 7 fasen, elk waarin een deel van het proces plaatsvindt. Het proces zoals beschreven in de literatuur gaat uit van een team van onderzoekers, die gezamenlijk onderzoek doen binnen een organisatie en een Learning History produceren. In dit onderzoek is er maar één onderzoeker. Om deze reden wordt soms minder stringent vastgehouden aan de het originele proces. Roth en Kleiner (1995) geven aan dat de “checklist” voor het proces als een startpunt moet worden aangehouden en niet strikt gevolgd hoeft te worden om tot een goed resultaat te komen. In het schema op pagina 40 is het proces naar een Learning History schematisch weergegeven.



5.3 Casusselectie

De casussen in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van verschillende criteria. Ten eerste moesten de casussen zijn die in hun 'soort' regelmatig voorkomen bij Bureau Frontlijn en daarmee typerend zijn voor de problematiek die medewerkers in de praktijk tegenkomt. Een ander selectiecriteria was dat de onderzoeker toegang zou kunnen krijgen tot de casus. Dat houdt vervolgens in dat de onderzoeker gemakkelijk contact kan leggen met de cliënten in de betreffende casussen en dat deze cliënten ook mee willen werken aan het onderzoek. Bureau Frontlijn heeft verschillende projecten lopen. Om een totaal beeld te kunnen geven van de werkzaamheden van Bureau Frontlijn, maar ook van de knelpunten die in de praktijk aanwezig zijn, is het volgende selectiecriteria gebaseerd op variatie: casussen uit de verschillende projecten van Bureau Frontlijn worden in dit onderzoek dan ook belicht. Op deze manier kan er een goed beeld worden geschetst van Bureau Frontlijn als geheel.

6 Operationalisatie

Van Thiel (2000) geeft in haar boek *Bestuurskundig Onderzoek* aan dat voor een goede operationalisering, er drie stappen genomen moeten worden. Ten eerste moeten de definities van de te onderzoeken theoretische begrippen worden omschreven. De reden hiervan is dat theoretische begrippen vaak complex zijn en veelomvattend. Wanneer deze niet duidelijk gedefinieerd worden, wordt herkenning in de dagelijkse praktijk tijdens het onderzoek bemoeilijkt.

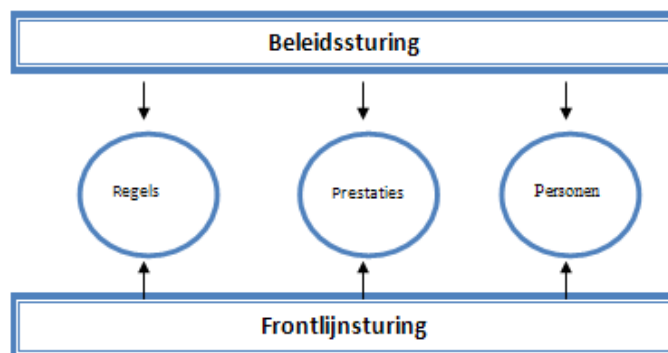
De tweede stap die tijdens de operationalisering gezet dient te worden is die van het bepalen van de uitingsvormen van de in de eerste stap genoemde definities. Van deze uitingsvormen dient een selectie te worden gemaakt die tijdens het onderzoek gebruikt zullen worden om tot meetresultaten te kunnen komen.

De derde stap omvat een schematische weergave van de onderlinge relaties tussen de gekozen variabelen (uitingsvormen). De uitingsvormen en theoretisch kader worden variabelen genoemd en kunnen onderling verbanden aangaan (Van Thiel, 2000: 51). De variabelen kunnen in een onafhankelijk vorm of een afhankelijke vorm voorkomen. In deze derde stap zal een waarde worden gehangen aan de verschillende variabelen of wordt ingegaan op de relaties die zij onderling hebben.

Hieronder worden de verschillende stappen uitgewerkt. Er wordt begonnen met het uiteenzetten van de belangrijkste definities die veelal ook terug te vinden zijn in het theoretische kader. Een aantal definities zijn hier terug te vinden, overige definities zijn terug te vinden de bijlage. Vervolgens worden de uitingsvormen schematisch weergegeven en toegelicht. Tot slot worden de verbanden weergegeven.

6.1 Definities

De uitvoeringmechanismen regels, prestaties en personen kunnen in een goede samenstelling uiteindelijk de gewenste kwaliteit van uitvoering realiseren, afhankelijk van de aangrijpingspunten die worden gebruikt om ‘van bovenaf’ te sturen. Ten grondslag aan de eerste stap op het gebied van de operationalisering ligt de onderstaande figuur. In deze figuur zijn de relaties tussen de verschillende uitgangsvormen te zien en is tevens op te maken dat er bij beide vormen op drie dezelfde manieren kan worden gestuurd. De woorden die in deze figuur staan zullen ten eerste worden gedefinieerd.



Figuur 6.1: Wisselwerking tussen beleidssturing en frontlijnsturing

Beleidssturing

Beleidssturing is sturing vanuit een overheidsinstantie dat is gebaseerd op politieke en beleidsmatige doelstellingen en instrumenten die daarbij horen. Er wordt gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording. Bij beleidssturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken. Een ontwerplogica gericht op extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten staat centraal (Hogwood en Gun 1984). Uitvoering is hier een van de fasen in het beleidsproces, die hiërarchisch ondergeschikt is aan de eerdere fase van beleidsontwikkeling.

Frontlijnsturing

Frontlijnsturing betekent allereerst uitgaan van ‘het werk zelf’ op de publieke werkvloer van de grote stad. Het primaire proces in de relatie tussen burger en bestuur staat centraal: van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd. Dan gaat het om de operationele kwaliteit van het stedelijke bestuur door middel van concrete acties op een moment dat het er ook werkelijk toe doet. Een actiologica gericht op effectieve interventies staat centraal (Barret en Fudge 1981). Essentieel is het vermogen om de logica van concrete situaties te kunnen voorzien en daarin effectief te kunnen interveniëren (Sparrow, 2002). Uitvoering is dan vaak een proces van directe coproductie tussen frontlijnwerkers en de betrokken burgers.

Regels

Een regel is een schriftelijk vastgelegd voorschrift waaraan men zich dient te houden. In de overheidssector wordt tot regels gekomen doordat politieke doelstellingen worden vertaald in voorschriften en instructies die aangeven hoe ambtenaren deze doelstellingen moeten gaan behalen. De voorschriften en instructies kunnen tot in detail worden vastgelegd, waardoor zowel ‘het hoe’ als ‘het wat’ wordt vastgelegd.

Prestaties

Met sturen op prestaties doelen Hartman en Tops (2005) op de prestatieafspraken die vaak als gevolg van de beleidsdoelstellingen worden geformuleerd om op deze manier het gewenste resultaat te kunnen behalen. Een prestatie wordt omschreven als het resultaat van handelen dat gebaseerd is op gemaakte afspraken. Het maken van prestatieafspraken heeft zijn grondslag in de opkomst van het ‘New Public Management’, waarbij met uitvoerende organisaties afspraken worden gemaakt over het niveau en de kwaliteit van de te leveren inspanningen. Met andere woorden: vanuit hogere bestuurslagen wordt er met het uitvoerende deel van de organisatie afgesproken welke resultaten zij in een vooraf vastgestelde periode moeten gaan behalen.

Personen

Sturing op personen is lastig te definiëren aangezien het in weinig situaties een gelijk manier van sturen behelst. Wel kan gesteld worden dat in elke organisatie waarin gestuurd wordt op personen, de kwaliteit van de betrokkenheid van de personen die het uitvoerende werk verrichten een uitgangspunt is. Interne motivatie en externe motivatie van medewerkers zijn belangrijke factoren die deze kwaliteit en betrokkenheid kunnen beïnvloeden, en deze

factoren zullen dus ook afhankelijk van het belang dat de organisatie hecht aan kwaliteit of betrokkenheid, extra onder de aandacht komen.

6.2 Uitingvormen

De bovenstaande definities kunnen zich op verschillende manieren presenteren in de dagelijkse praktijk. Wanneer wordt teruggekeken naar de hoofdvraag, namelijk *Wat kunnen gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn van elkaar leren uit de ervaringen van Bureau Frontlijn om hun processen te verbeteren?* wordt duidelijk dat een wisselwerking tussen frontlijnsturing (de werkwijze van Bureau Frontlijn) en beleidssturing (de werkwijze van gemeentelijke diensten) gewenst is. Hartman en Tops geven in hun boek frontlijnsturing (2005) ook aan dat een combinatie waarschijnlijk het meest effectief zal zijn. Welke elementen en pluspunten over worden genomen om een werkzame situatie te realiseren wordt geformuleerd in het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Tijdens het onderzoek wordt gekeken hoe de verschillende sturingsmechanismen zich in de praktijk manifesteren. Dit kan zowel positief als negatief zijn, zoals in tabellen 6.1 en 6.2 te zien is.

Positieve functies	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	Rugdekking	'Realistische' resultaatgerichtheid	Prompte actie en reactie
Beleidsperspectief	Legitimiteit, rechtsgelijkheid	Transparantie en meetbaarheid	Inzet en vakmanschap

Tabel 6.1: de positieve functies van de sturingsmechanismen

Negatieve functies	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	Overruling	Geen aansluiting, niet 'realistisch'	Wegorganiseren van scherpste en toewijding
Beleidsperspectief	Stiptheidsactie	Russische spijkerfabriek	Oncontroleerbaar, onaanspreekbaar

Tabel 6.2: de negatieve functies van de sturingsmechanismen

Wanneer tijdens het onderzoek wordt gezocht naar de uitingvormen van de sturingsmechanismen zullen de positieve en negatieve functies vanuit zowel het frontlijnperspectief als het beleidsperspectief als uitgangspunt dienen. Op de volgende pagina is schematisch weergegeven op welke manieren deze functies zich kunnen uiten.

Wat betreft de regels kunnen de positieve en de negatieve functies zich in verschillende vormen uiten. In tabel 6.3 is zien op welke manieren deze functies tot uiting kunnen komen. Nadrukkelijk wordt gekeken naar de negatieve functies, aangezien hier punten voor verbetering voor moeten worden gezocht, wanneer deze tegen worden gekomen in de praktijk.

Sturingsmechanisme	perspectief	Uitingsvormen van positieve functies	Uitingsvormen van negatieve functies
Regels	Frontlijnperspectief	Rugdekking <ul style="list-style-type: none"> - Doorspelen informatie - Binnengaan van huizen - Uitoefenen controle 	Overruling <ul style="list-style-type: none"> - wachttijden - procedures - veel contactpersonen - doorlopen stroomschema's - gebrek flexibiliteit
	Beleidsperspectief	Legitimiteit <ul style="list-style-type: none"> - Gelijke behandeling - Wetten - Procedures en schema's 	Stiptheidsacties <ul style="list-style-type: none"> - Afwachtende houding (reactief) - Kantoor als basis: geen huisbezoeken - Vasthouden aan regels: weinig/geen flexibiliteit of aanpassing
Prestaties	Frontlijnperspectief	Realistische resultaatgerichtheid <ul style="list-style-type: none"> - Planning samen met cliënt - Flexibiliteit in planning - Geen prestatiedoelstellingen uitgedrukt in getallen - Planning aanpassen wanneer nodig 	Geen aansluiting <ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordingsvragen vanuit politiek - Slechte binding met partners/actoren uit omgeving - Negatieve lading aan naam/organisatie
	Beleidsperspectief	Transparant en meetbaar <ul style="list-style-type: none"> - Rapportages - Doelstellingen omgezet in targets - Directe aanpassing op basis van gegevens 	Russische Spijkerfabriek <ul style="list-style-type: none"> - Halen van door management gestelde quota's - Druk vanuit management op uitvoering - Bemoeien vanuit management met werkwijze uitvoering
Personen	Frontlijnperspectief	Prompte actie en reactie <ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid naar burgers - Gezonde spanning bij werk (bezoeken afleggen) - Alertheid bij werkzaamheden (Multi-blik rond laten gaan) 	Wegorganiseren <ul style="list-style-type: none"> - Bestuurders oneens met Frontlijn-visie - Onbegrip bij politici voor inlevingsvermogen professionals - Reorganiseren van frontlijn - Controleren op werkzaamheden door externe organisaties (opgelegd vanuit bestuur)
	Beleidsperspectief	Inzet en vakmanschap <ul style="list-style-type: none"> - Kennis van wet en regelgeving - Gelijk behandeling - Behouden van afstand tot cliënt: professional blijft 'leidinggevende' 	Oncontroleerbaar/onaanspreekbaar <ul style="list-style-type: none"> - Gebrek objectiviteit - Ongelijke behandeling van cliënten - Voortrekken van cliënten

6.3 Onderlinge relatie tussen uitingsvormen

In het schema op de vorige pagina is aangegeven hoe de verschillende variabelen tot uiting komen. Tijdens het onderzoek wordt bekeken hoe de verschillende uitingsvormen in de praktijk vorm aannemen en welke er te vinden zijn.

Aan het einde van iedere casus zal dan de balans worden opgemaakt tussen de positieve en de negatieve functies en welke dan het meest van invloed zijn. Tijdens de aanbevelingen wordt ingegaan op de negatieve functies en hoe deze positief gemaakt worden, zodat de uitwerking in de praktijk beter wordt voor zowel de gemeentelijke diensten als voor Bureau Frontlijn. Een relatie tussen de variabelen en de uitingsvormen is zeer waarschijnlijk, zeker omdat Hartman en Tops (2005) al aangeven dat vaak een combinatie tussen de perspectieven in de praktijk voorkomen.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de literatuur die besproken is in hoofdstuk 3 geoperationaliseerd. Dat betekent dat is gekeken hoe deze literatuur, de theorie die Hartman en Tops hebben opgezet over frontlijn en beleidssturing, vorm kan krijgen in de praktijk. Hiervoor is nagegaan hoe de twee sturingsvormen, positieve en negatieve functies kunnen hebben op een drietal punten, te weten regels, prestaties en personen. Vervolgens zijn zowel de positieve functies, als de negatieve functies uitgewerkt op deze drie punten en is nagegaan hoe deze zich in de praktijk uiten. Dit is te zien in tabel 6.3 op de vorige pagina. Tijdens de analyse wordt gekeken op welke momenten en op welke plaatsen in het proces van begeleiding, de positieve of negatieve functies van frontlijnsturing of beleidssturing zich uiten. Na afloop wordt de balans opgemaakt tussen de positieve uitingen en de negatieve uitingen, wat zal leiden tot aanbevelingen om de negatieve uitingen te kunnen verminderen.

7 Bureau Frontlijn

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie Bureau Frontlijn. Deze organisatie is een onderdeel van de gemeente Rotterdam en is opgezet als een soort “experimenten lab” waarin nieuwe methodieken en werkvormen in de praktijk worden getoetst. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het doel van de organisatie, de manier waarop de organisatie is opgezet en op welke theorie de organisatie is gestoeld.

7.1 Doel

Bureau Frontlijn is een proeftuin voor de innovatieve aanpak van grootstedelijke problematiek, waarbij de focus vooral ligt op de behoeften die burgers hebben. Het signaleren van problemen vanuit de frontlijn, het ontwikkelen en het uitvoeren van nieuwe methodieken en het verbeteren van processen in- en tussen de gemeentelijke diensten is kort samengevat de basistaak van de organisatie. Bureau Frontlijn probeert via deze taak de wereld van de Rotterdamse burgers dichter bij de wereld van de Rotterdamse gemeentelijke instellingen te brengen. Bureau Frontlijn (gesitueerd bij de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting van de Gemeente Rotterdam) gaat vanuit een neutrale positie in gesprek met zowel de burgers als met de instellingen die betrokken zijn, of betrokken moeten worden bij de problematiek die zich afspeelt in de betreffende gezinnen.

7.2 Opzet van de organisatie

Bureau Frontlijn werkt in de frontlijn van de maatschappij. Deze frontlijn kan gezien worden als de plek waar de burger in aanraking komt met (overheids-)instanties en organisaties op het gebied van hulpverlening. Om verschillende soorten problematiek aan te kunnen pakken zijn er binnen Bureau Frontlijn verschillende projecten opgezet. Bureau Frontlijn is dus een projectbureau waar continu veranderingen plaatsvinden. Zo verschilt het aantal projecten en de inhoud van deze projecten ook geregeld. In de periode van dit onderzoek zijn er bijvoorbeeld al veranderingen te zien. Het project Praktijkbegeleiding, opgezet door Bureau Frontlijn, is gedurende de zomer van 2010 overgeheveld naar de afdelingen Sociale Zaken van de gemeente Rotterdam en is sindsdien geen onderdeel meer van Bureau Frontlijn. De projecten die nu nog wel aanwezig zijn bij Bureau Frontlijn zijn LOTS (Laagdrempelige ondersteuning thuis en op school), JIT (Jeugdinterventie team), Gebiedsregie en de Veldacademie. Onder het project LOTS vallen vier andere projecten, allemaal gericht op ondersteuning van ouders en kinderen in de basisschoolleeftijd, met als doel om schoolprestaties te verbeteren. Bureau Frontlijn is, zoals al eerder genoemd, een ‘ontwikkelorganisatie’ wat betekent dat zij voornamelijk projecten en methodieken ontwikkelen. Wanneer deze projecten en methodieken voor het grootste gedeelte uitontwikkeld zijn (ruimte voor verbeteringen is er namelijk altijd), wordt bekeken waar deze projecten onder te brengen zijn in bestaande organisaties, dan wel van de gemeente Rotterdam, dan wel van andere non-profit organisaties in het sociale werkveld.

In alle projecten van Bureau Frontlijn werken enkele mensen die vast in dienst zijn bij Bureau Frontlijn. Het grootste gedeelte van de medewerkers zijn echter studenten van HBO en WO opleidingen die stage lopen bij Bureau Frontlijn. De filosofie achter deze opzet is dat studenten gemakkelijk te benaderen zijn door de mensen die in probleemsituaties zitten. De

studenten zijn namelijk nog geen afgestudeerde professionals die met een belerende vinger wijzen en zeggen wat de burgers niet goed doen. Bij de meeste projecten worden deze studenten per twee aan elkaar gekoppeld en begeleiden ze per koppel diverse cliënten. De laagdrempelige benadering is voor cliënten een grote pré om hulp te accepteren. Een ander voordeel van het werken met studenten is dat de vernieuwende ideeën die ofwel in de praktijk ontstaan, ofwel op de hogescholen en universiteiten ontstaan, gemakkelijk uitgewisseld kunnen worden. Er is dus een open verbinding tussen kennis wat zowel in het voordeel van de hogescholen, als in het voordeel van Bureau Frontlijn werkt.

7.2.1 Geschiedenis

Bureau Frontlijn is opgezet vanuit de keten Handhaving binnen de gemeente Rotterdam. Dit gebeurde in 2006. De keten Handhaving is een directeurenoverleg tussen de gemeentediensten Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stedenbouw en Volkshuisvesting, Belasting, Publiekszaken en de Directie Veilig. Binnen dit overleg ontstond het idee om een projectenbureau op te zetten dat problemen in de achterstandswijken van Rotterdam ‘van onderaf’ ging aanpakken. Dit heeft geresulteerd in een projectbureau dat nu al vier jaar lang actief is binnen de gemeentegrenzen. Veel van de projecten zijn voortgekomen uit overleggen tussen medewerkers van de hiervoor genoemde Rotterdamse diensten en medewerkers van Bureau Frontlijn. Dit betreft aan beide kanten dan wel vaak de personen met een leidinggevende positie binnen de organisatie. Tevens worden een aantal van de projecten die door Bureau Frontlijn worden uitgevoerd, gevoed door opdrachten vanuit de gemeentelijke diensten of door opdrachten uit de deelgemeenten.

7.2.2 Nu..

Zoals iedereen wel weet zijn problemen binnen de gemeente nog lang niet opgelost. De recidive bij jonge criminelen is zeer hoog en armoede blijft binnen de stad Rotterdam nog altijd een groot probleem. Om bestaansrecht te houden moet Bureau Frontlijn resultaten leveren. Dit hebben ze onder andere gedaan met hun methodiek “Meegroeien in achterstandswijken” die vanaf 2010 in verschillende wijken tot uitvoering is gebracht. Omdat er constant “zwarte gaten” blijven waar Bureau Frontlijn op in kan springen om problemen op te lossen, heeft de organisatie telkens weer een nieuwe uitdaging in het vooruitzicht.

7.3 frontlijnsturing

Bij Bureau Frontlijn wordt gewerkt vanuit het concept van frontlijnsturing. Dit concept dat is voornamelijk uitgedacht door Casper Hartman en Pieter Tops (2005). In de praktijk betekent dit dat er verschillende zaken kenmerkend zijn voor Bureau Frontlijn. Ten eerste wordt er veel ‘in de wijk’ gewerkt. Dit uit zich in de verschillende locaties van Bureau Frontlijn van waaruit wordt gewerkt. Deze locaties liggen over het algemeen ook in de gebieden waarin zij werkzaam zijn. Zo is één kantoor van Bureau Frontlijn gelegen in Pendrecht, en een ander kantoor in Oud-Charlois. Op deze manier houden de medewerkers binding met de wijk, en is het tegelijkertijd voor de cliënten in de wijk gemakkelijk om Bureau Frontlijn te vinden.

8 Casus 1: Mevrouw Gaanesh

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus van mevrouw Gaanesh beschreven. Mevrouw Gaanesh is 27 jaar oud en heeft 3 dochters: een pageboren baby, een dochtertje van 2 jaar en een van 6 jaar. Bij Bureau Frontlijn wordt zij begeleid door Jolanda Wijngaarde, die bij het project aanpak asociale verhuurders werkt. Mevrouw Gaanesh is vanaf maart 2010 geholpen bij het conflict dat is ontstaan met haar huisbaas. Voor deze tijd was zij opgenomen in het project praktijkbegeleiding bij Bureau Frontlijn. Jolanda Wijngaarde is vanaf maart 2010 begonnen met het begeleiden van mevrouw Gaanesh. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de ervaringen die Jolanda Wijngaarde heeft gehad bij verschillende instellingen in het begeleidingsproces van mevrouw Gaanesh. Wat in eerste instantie leek op een klein conflict dat redelijk snel op te lossen was, is uiteindelijk uitgemond in een situatie waarbij 13 organisaties betrokken zijn.

8.2 Learning History

Mw. Gaanesh: “Ik woon sinds 2001 in Rotterdam, daarvoor heb ik in Leiden gewoond en op Curaçao. In Rotterdam had ik eerst een kamer via Direct Wonen in Crooswijk. Toen ik mijn oudste dochter kreeg was de kamer te klein en moest ik weg. Ik had een studio waar alles in zat maar het was op de vijfde verdieping met hele steile trappen. Ik wilde heel graag naar een eengezinswoning en heb toen in heel Nederland gereageerd, echt overal want ik wilde een huis. Na één keer reageren belde ze me voor het huis in Limburg. Ik zei ‘Leuk!’ maar ik wist niet eens waar het precies was. Toen zijn we gaan kijken in Meelik, eerst met de trein naar Roermond, dan nog met een bus. Het is bijna 2 uur reizen vanaf Rotterdam. Maar het huis was een eengezinswoning en het was wat ouder en niet heel goedkoop maar ik had echt een huis nodig. De huur was €533,- en de energierekening was €200,-. Nadat ik daar was gaan wonen voelde ik me daar niet fijn. Zwarte mensen en blanke mensen van Rotterdam willen ze daar niet graag hebben. Dat zeggen ze ook gewoon. Ze zeggen echt gewoon ‘Zwarte mensen uit Rotterdam zijn hier niet welkom’. Er woonde ook een Somalisch gezin. De mensen in de buurt zeiden dan tegen mij van ‘Kijk, wij hebben hier nog nooit mensen met zoiets bij ons in de buurt gezien’, en dan bedoelde ze de hoofddoek. Maar dan zei ik ‘Dat is normaal!’ maar ze zeiden ‘Nee, dat is niet normaal dan zij hier komen wonen’.

Direct Wonen is een bemiddelingsorganisatie tussen burger en verhuurder

De eerste twee jaar dat ik in Limburg woonde was ik veel in Rotterdam in het weekend, dat kon omdat mijn oudste dochter toen nog niet naar school ging. Toen zij naar school ging werd het echt erg. Dan gingen de ouders op het schoolplein naar mij staan kijken en dan zeiden ze ‘Die is van die tuin daar’. Ik houd gewoon niet van een tuin en ik had een hele grote tuin. Het was veel werk en ik deed dat één keer per jaar maar de burens begonnen te klagen. Je voelt je daar gewoon niet goed. Als je in de supermarkt loopt dan lopen ze alleen maar achter jou aan om te kijken of je gaat stelen. Dan vragen ze of ze in mijn tas mochten kijken terwijl ze dat aan niemand anders vroegen. Ik heb in mijn hele leven nog nooit iets gestolen. Dus ik heb tegen die baas gezegd ‘Dit is de laatste keer dat je dit van mij vraagt want ik heb nog nooit van mijn leven gestolen’. Die man zei ‘Sorry, we doen het niet meer’ maar toch blijven ze zo kijken.

De laatste week dacht ik van ‘Nee.. Ik wil terug naar Rotterdam’. Ik heb in de tijd dat ik in Limburg woonde ook elke week gereageerd voor een woning in Rotterdam. Maar ik kreeg geen woning. Iedereen zei tegen mij dat ik op Marktplaats moest kijken. Ik heb de hele week gezocht en gebeld maar de verhuurders zeiden allemaal ‘Wij nemen geen mensen met een uitkering’.

Ik wilde studiefinanciering aan gaan vragen omdat ik weer naar school zou gaan en dat was voor Sador geen probleem. Hij vroeg toen enkel om de papieren zodat hij de inschrijving kon doen en ik zei dat ik hem die kon geven. Hij zei toen “Kom maar kijken”. Ik kon toen natuurlijk niet gelijk komen want het was al zes uur ’s avonds. We hadden de volgende dag om half twaalf een afspraak, maar om half drie kwam Sador pas. Ik wilde zo graag met kerst weer in Rotterdam wonen. In Limburg was het met Oud en Nieuw niet leuk. Hij had twee huizen, één in Schiebroek, dat was groot maar dat was onderverhuur en dan kreeg ik geen eigen adres. Dat wilde ik absoluut niet, dus toen zei ik ‘Doe die aan de Strevelsweg maar’.

Zelfs op de website Marktplaats.nl is het aanbod niet heel groot. Er worden op het moment van onderzoek slechts 50 woningen te huur aangeboden. Het verloop gaat volgens de website snel, de ‘oudste’ woningen zijn aangeboden in juni 2010 (Schot, 15-09-2010).

Uiteindelijk vindt mevrouw Gaanesh een woning via Marktplaats.nl. De contactpersoon heet Sador, en mevrouw maakt een afspraak om de woning te gaan bekijken.

Mevrouw Gaanesh heeft een zelfstandige woning: *Een zelfstandige woning is een woning met een eigen toegang, keuken en toilet* (Huurcommissie, 2011).

De aanbetaling bestaat uit bemiddelingskosten (€ 700,-), een maand borg en een maand huur (ook ieder €700,-).

Sador heeft nadien de sleutels nooit meer terug gegeven aan mevrouw Gaanesh.

De verhuurder is verplicht om de woonruimte in goede staat van onderhoud aan de huurder in gebruik te geven

Uiteindelijk krijgt mevrouw Gaanesh met verschillende personen te maken. Dhr. Sador is de zogenaamde 'zaakwaarnemer' voor dhr. Omar, die aangewezen is als de officiële verhuurder van het pand aan de Strevelsweg. Alle zaken zullen via dhr. Sador lopen.

De dag dat ik het huis betrok heb ik een deel van de huur betaald. Mijn vader was er niet bij. Ik heb Sador tweeduizend euro gegeven als aanbetaling. Ik kon niet meer pinnen dus ik moest in twee dagen betalen. 'Ik geef het morgen' zei ik en hij zei 'Dat is goed, hier heb je de sleutel. Ik heb iemand om schoon te maken maar daarvoor moet je me wel 45 euro geven.' Ik zei toen 'Nee, ik maak zelf schoon'. Het huis stond vol met spullen. Ik zei 'Die spullen moeten wel weg voordat ik hier kom wonen'. De volgende dag ging ik samen met mijn vader kijken en geld brengen. Alle spullen stonden er nog! Het was twee dagen later, op eerste kerstdag. Ik heb toen gezegd dat het echt weg moest. De dertigste december ben ik verhuisd vanuit Limburg. Het huis was toen nog steeds vol, er was niets weggehaald. Ik heb toen gezegd 'Ik heb je een van mijn sleutels gegeven, je zou die spullen weghalen'. Sador zei 'Ja,ja, ik doe het wel'. Mijn vader heeft hem nog moeten helpen om alles weg te halen, een koelkast en nog meer dingen. Hij zei dat hij met een busje zou komen maar dat is nooit gebeurd. Dus ik vond dat niet leuk. Mijn vader kwam mij helpen maar moest hem vervolgens ook helpen. Ik vond het toen helemaal niet leuk: kakkerlakken, muizen en het balkon was helemaal vol met een wasmachine, en andere spullen. Hij moest dat weghalen maar hij heeft dat nooit gedaan...

15 Januari 2010 ging de deurbel: 'Hallo mevrouw Gaanesh, ik vroeg me af of u mij het geld van deze maand alvast kunt geven'. Het was Omar en ik moest het hem pas op 24 januari geven. Hij zei dat hij een paar dingen moest repareren en daar had hij geld voor nodig. Dan hoefde ik maar 600 euro te betalen deze maand, geen 700 euro. Ik zei 'Nee, dat kan ik niet, waar moet ik dat geld vandaan halen?'. Hij zei 'Oké'. De 24^e om kwart voor tien 's avonds werd er aan de deur geklopt dus ik schrok. Het was Omar en ik deed open. 'Hallo mevrouw, ik kom geld halen'. Ik zei: 'Nee dat gaat niet zo. Het was zaterdag op zondag en zo gaat dat niet. Dan kom je geen geld halen.' 'Ja, maar we hadden afgesproken en u wordt veel te lui.' Ik zei: 'Nee, ik heb nu geen geld'. Ik had nog geen uitkering gekregen. 'De 26^e krijg je geld van de uitkering dus hoe kan ik dan de 24^e in het weekend betalen?' Hij zei 'Ja maar het is de dag en ik

Mevrouw Gaanesh wordt door de verhuurder onder druk gezet om de huur contact te betalen terwijl zij dit liever over maakt op een rekening. Tijdens de eerste betaling heeft zij ook geen kwitantie gekregen en ze wil dit in het vervolg voorkomen.

Het huurteam werkt in opdracht van de gemeente Rotterdam. Hun taak is om advies te geven aan zowel huurders als verhuurders binnen de particuliere verhuur. Huurders kunnen bij het huurteam aankloppen als zij hun huur te hoog vinden. Het huurteam start dan een onderzoek, en mogelijk een huurverlagingsprocedure, afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek. De uitspraak of de huur te hoog is en met hoeveel deze dan verlaagd zou moeten worden, is aan de huurcommissie toebedeeld (Huurteam Rotterdam, 2010).

Zowel Bureau Frontlijn als het Huurteam werken beiden voor de gemeente Rotterdam. Hun werkwijze is voor een groot deel ook overeenkomstig. Beiden zijn begaan met de burger en zorgen dat de burger de aandacht krijgt die hij of zij verdient. Huisbezoeken en slechts één contactpersoon zijn kenmerken die bij beide organisaties aanwezig zijn. Tevens werken zij beide in teams, volgens Hartman en Tops (2005) een kenmerk van frontlijnsturing, met als voordeel dat er snelle aanpassing mogelijk is binnen het team.

Mevrouw Gaanesh geeft aan dat ze het wel erg op prijs stelt dat het huurteam haar heeft geholpen en dat de gemeente Rotterdam daar ook een rol bij speelt.

wil geld'. Toen zei ik 'Dat doe ik niet aan de deur in het weekend en als ik het doe dan doe ik het op je rekening want ik wil niet zo veel geld in mijn huis'. Toen heb ik het van mijn rekening gehaald en hij zou een kwitantie geven maar daar wacht ik nog steeds op. Die heb ik nog steeds niet gekregen van Omar. Om 10 uur 's avonds kwam weer iemand kloppen het was in maart of februari. Ik schrok en deed open want het was weer Omar. Hij zei dat de wc gerepareerd moest worden.

Jolanda Wijngaarde: "Mevrouw Gaanesh is doorgestuurd via het huurteam naar ons toe, zo zijn wij met haar in contact gekomen. Het klopt dat het huurteam vaak meldingen naar ons doorzet. Ik moet daarbij zeggen dat het huurteam bijna altijd, zo niet altijd de juiste inschatting maakt of dit ook een melding is voor ons. Voordat wij er mee aan de slag gaan moet het net een stapje 'erger' gaan en moet een situatie bijvoorbeeld ook aan voldoen aan intimidatie, bedreiging, stalking of druk uitoefenen.

De verhuurder krijgt daarvan ook bericht van het huurteam, en is dus op de hoogte van het feit dat de gemeente de situatie aan het onderzoeken is. Sindsdien zijn ook de klachten begonnen aan het adres van Mevrouw Gaanesh. De verhuurder stond daar dan opeens op de stoep op rare tijden, door de weeks 's avonds laat rond een uurtje of tien of in het weekend. Allemaal buiten werktijden. Mevrouw Gaanesh was in die tijd al vijf à zes maanden zwanger en dan brengt zo'n conflict ook nog redelijk wat druk met zich mee. Ze stond flink onder spanning.

Jolanda: "Het Huurteam zet casussen pas door naar ons als situaties redelijk gespannen zijn. Zij kunnen namelijk ook zeggen van "we laten de huurder zelf actie ondernemen om naar het juridisch loket te gaan om daar informatie in te winnen". Dan wordt dat traject doorlopen.. Het moet dus echt wel heel heftig zijn voordat zoiets bij ons terecht komt".

Mw. Gaanesh: "Ik ben bij het huurteam terecht gekomen door mensen van de gemeente. Zij hebben mij verteld dat ik veel te veel betaalde, ze schrokken toen ze dat zagen.

Een woning komt voor huurtoeslag in aanmerking wanneer de huurprijs bij particuliere verhuur onder een bepaald bedrag blijft. Dit bedrag wordt bepaald door de zogenaamde liberalisatiegrens, die voor 2010 gesteld is op € 647,53. Mevrouw Gaanesh moet €700,- betalen en krijgt dus geen huurtoeslag (Belastingdienst.nl, 2011).

Volgens de wet is er van bedreiging sprake wanneer er een situatie ontstaat waarin iemand een overeenkomst is aangegaan omdat een ander hem vrees heeft aangejaagd. Degene die bedreigd werd heeft de overeenkomst wel gewild maar zijn wil heeft zich op gebrekkige wijze gevormd (Cliteur, 2005:135).

Op de website politie.nl is te vinden dat wanneer je aangifte wilt doen van bedreiging, hier altijd bedreigd moet worden met heel zware geweldpleging. De tekst op de website laat doorschemeren dat aangifte maar in enkele gevallen een gevolg heeft (Schot, 26-01-2011)

Het feit dat je niet gemakkelijk aangifte kunt doen van bedreiging wanneer je zou denken dat dit wel zou kunnen, kan aangemerkt worden als Stiptheidsactie: regels worden strikt nageleefd en een flexibele toepassing is niet mogelijk (Hartman en Tops, 2005). Dit is een negatieve uitwerking van het beleidsperspectief met betrekking tot de organisatie van de politie.

De medewerkers van het team asociale verhuurders vragen altijd zelf aan hun cliënten om contact op te nemen met de politie. Zij vragen daarover terugkoppeling om na te gaan of dit ook echt is gelukt. Wanneer cliënten niet in staat zijn om dit te doen, neemt een medewerker contact op met de buurtagent of met de wijkteamchef. Dit geeft vaak alweer wat vertrouwen bij de cliënt en zorgt er voor dat de cliënt niet elke keer het hele verhaal hoeft te vertellen omdat dit dan al bekend is.

Ik betaalde €700,- voor de woning. In die tijd had ik niet gedacht dat het dat bedrag zou blijven omdat Sador had gezegd dat ik ook huurtoeslag zou krijgen. Dan zou ik de helft terug krijgen maar dat is ook niet waar. Hij heeft daar dus ook over gelogen. Uiteindelijk kwam Jolanda met iemand anders bij mij thuis.

Sador werd boos omdat ik het huurteam had gebeld. Hij zei "Dat had je niet moeten doen! Waarom heb je dat nou gedaan?"

Jolanda: "De verhuurder begon heel erg druk uit te oefenen op mevrouw Gaanesh. De verhuurder is bijvoorbeeld zonder toestemming het pand binnengekomen. Om bij de woning van mevrouw Gaanesh te komen moet je eerste en lange trap op. Op de verdieping tussen de begane grond en mevrouw Gaanesh zaten nog andere huurders. Ook als verhuurder heeft hij in de openbare ruimte van het pand waar de huurders gebruik van maken niets te zoeken. De verhuurder heeft nog meer druk uitgeoefend door op de deur bonzen. Hij heeft ook bepaalde bedreigingen gedaan aan het adres van mevrouw Gaanesh: 'Uiteindelijk moet je toch wel open doen, met je kinderen moet je er uit'. Ook naar de kinderen heeft hij dus bedreigingen geuit. Volgens de politie is dit dan weer niet een officiële dreiging maar het zette mevrouw Gaanesh wel erg onder druk."

Er zijn meerdere politiecontacten geweest. Ook over dat de verhuurder aanwezig was in de woning en dat mevrouw op dat moment zelfs de politie heeft gebeld. Toen de politie bij het huis aankwam was de verhuurder daar ook. Daarin is er een mutatie gemaakt in het politiesysteem en dit staat dus wel genoteerd. Maar het zijn geen concrete dingen... Het wordt een weerwoord verhaal tussen huurder en verhuurder."

Naar aanleiding van de bedreigingen en zowel ontevredenheid van de verhuurder, als van mevrouw Gaanesh, is er een bijeenkomst georganiseerd door medewerkers van het team Asociale verhuur. Hierbij zijn mevrouw Gaanesh, de twee verhuurders en het huurteam aanwezig. Medewerkers van AV leiden het gesprek en bemiddelen in de situatie. Uit het dossier van mevrouw Gaanesh blijkt dat de huurder tijdens het gesprek een

Jolanda Wijngaarde (AV): “Mevrouw Gaanesh heeft juist heeft gehandeld met betrekking tot de betaling. Bij de eerste betaling moest zowel huur als bemiddeling worden betaald, wat totaal uit kwam op een bedrag van € 2.100,- een bedrag dat je niet op één dag kunt pinnen. Ze heeft het daarom over twee dagen verspreid en zou betalen aan Omar (beheerder), die op het moment van betalen aan heeft gegeven dat de kwitantie nog zou volgen. Op het moment dat Sador moeilijk ging doen hebben wij als argument kunnen aandragen dat de vader van mevrouw er bij was toen er betaald werd. Daar had hij zich volgens mij flik op verkeken. Nu moet ik zeggen dat hij ook wel heel makkelijk deed over de betaling. Hij gaf aan dat de betaling niet heel belangrijk was voor hem. Dat is voor ons dan wel goede munitie om verder mee aan de slag te gaan want een betaling die voor een verhuurder niet belangrijk is wijst vaak snel naar rare zaken. Achteraf blijkt dan ook wel weer de gecompliceerdheid van de casus: Sador heeft de huur die hij heeft gekregen nooit betaald aan de pandeigenaar.

Dit is te duiden als een positieve uitwerking van het werken met een frontlijnperspectief. Wat betreft sturing op prestaties is het mogelijk voor een medewerker om direct te reageren. Medewerkers voelen een gezonde spanning bij hun werk en zijn alert. Ze laten zich leiden door de feiten maar vergeten het gevoel niet (Hartman en Tops, 2005).

probleem maakt van de ‘achterstallige betalingen’. Hij beweert dat mevrouw al lange tijd niet heeft betaald (twee maanden) maar mevrouw heeft één betaling gedaan in het bijzijn van haar vader en heeft van de andere betaling geen kwitantie gekregen. Tijdens het gesprek blijkt dat dhr. Sador lange tijd geen contact heeft gehad met dhr. Omar en dat betalingen ook niet altijd goed zijn verlopen. Dhr. Sador probeert hier luchtig over te doen en wuift zijn eerdere beschuldigingen weg en geeft aan dat het hem vooral te doen is om de lekkage op de begane grond van het pand. Er zit een bedrijfsruimte op deze etage en er komen nu rode zwammen uit de muur. Dhr. Sador wil graag de lekkage repareren, waarvoor mevrouw Gaanesh het pand moet verlaten. Er moet namelijk veel gebroken worden in muren, plafond en de vloer. Mevrouw Gaanesh heeft in het verleden heftig gereageerd op de vraag van dhr. Sador om het pand te verlaten, aangezien zij geen andere woonruimte heeft en dhr. Sador dreigementen heeft geuit, onder andere om het water af te sluiten. Op dat moment geeft mevrouw Gaanesh aan dan wel weg wil maar alleen op voorwaarde dat zij een vervangende woonruimte krijgt op kosten van de verhuurder en dat zij ook nog €5.000,- zou krijgen als vergoeding verhuiskosten. Door een medewerker van het huurteam wordt dan toegelicht dat mevrouw Gaanesh fout is geïnformeerd door het huurteam. Gedacht was dat er sprake was van een restauratieplicht bij de verhuurder en in dat geval is er sprake van een vergoeding van circa €5300,-. In dit geval is er sprake van onderhoudsplicht door de verhuurder en zullen huurder en verhuurder hier gezamenlijk uit moeten komen. Voor herstelwerkzaamheden geldt een andere vergoeding. Het huurteam zegt toe dit verder uit te gaan zoeken.

Jolanda: “In het begin ben je erg zoekende naar het verhaal van twee kanten, er organiseer je zo’n gesprek als ofwel een waarschuwingsgesprek ofwel een gesprek waarin je erg graag wil weten wat de andere kant van het verhaal is. Je blijft jezelf afvragen ‘klopt het nu allemaal wel wat ze zegt en wat ze doet?’ Zeker achteraf gezien en het feit dat ze steeds blijft terugvallen op dezelfde verhalen is het voor mij wel duidelijk dat zij goed gehandeld heeft.

Tijdens het gesprek blijkt dat het huurteam en de medewerkers van AV niet over dezelfde informatie beschikken. Jolanda geeft aan dat dit komt doordat zij niet weet wat er in het dossier staat van het huurteam en blind moet varen op de kennis van de medewerker van het huurteam. Zij gaat er vanuit dat het huurteam alle zaken goed doorneemt en de juiste informatie verstrekt. Ook wil AV druk uitoefenen op de verhuurder door het huurteam bij het gesprek aan te laten schuiven. Dit loopt echter niet zoals gepland en resulteert in een averechts effect.

Bovenstaande is een uiting van een negatieve uitwerking van frontlijnsturing: er is geen goede binding met de partners in de omgeving. Doordat samenwerkingsvormen wel gewild zijn maar zonder een vast stramien worden opgezet, ontstaat er onduidelijkheid in verwachtingen. Zaken worden onderling niet goed doorgesproken en er ontstaan ongewenste situaties.

De dag na het gesprek gaat de teamleider van AV naar het pand samen met de verhuurder om de schade te bekijken. De schade is inderdaad aanzienlijk, en er worden foto's gemaakt zodat deze opgenomen kunnen worden in het dossier.

Deze snelle handelwijze duidt op een positieve functie van het werken via een frontlijnperspectief: realistisch resultaatgericht werken (Hartman en Tops, 2005). Flexibiliteit in planning is mogelijk en er wordt samen met de cliënt gekeken wat het beste uitkomt voor beide partijen.

Er lopen twee trajecten naast elkaar. Enerzijds probeert AV de leefsituatie van mevrouw te verbeteren door haar huidige woning aan te pakken, anderzijds proberen ze ook via andere kanalen een andere, betere woning voor haar te zoeken. Onder andere via mevrouw Juliusse.

Ik blijf altijd erg terugvallen op feiten en gevoel is maar gevoel. Daar wil je soms wel wat mee doen maar dat moet je niet altijd doen. Wel van belang is in hoeverre de informatie van het huurteam ons beïnvloed. In het gesprek met de verhuurder waar Omar onverwachts bij is komen zitten, hebben de verhuurder en hij erg ingestoken op het feit dat mevrouw alle regeltjes wel goed wist en zij er een slaatje uit wilde slaan. De informatie die mevrouw had was wel goed, alleen is ze wel verkeerd voorgelicht door het huurteam en waren wij niet goed op de hoogte. Zij had geen recht op een verhuisvergoeding namelijk. Medewerkers van het huurteam waren daar van op de hoogte en daarin zijn we minder sterk naar voren gekomen dan had gekund.

Uit het dossier blijkt dat tijdens het gesprek is benadrukt dat de verhuurder moet zorgen voor een vervangende woonruimte. De verhuurder wil wel meewerken maar geeft aan dat wanneer mevrouw Gaanesh het huis niet snel zal verlaten zodat hij aan de slag kan met de lekkage, hij de kosten van de reparatie op haar zal gaan verhalen. Als bemiddeling zal mevrouw Gaanesh ook nagaan waar zij zou kunnen verblijven, bijvoorbeeld bij familie maar aangezien mevrouw al twee kinderen heeft en hoogzwanger is van de derde zal dit misschien wat lastig zijn. Er worden tot slot wat afspraken gemaakt voor de komende tijd en hoe de verhuurder met mevrouw Gaanesh om zal gaan. Zo wordt Sador nu gewaarschuwd voor zijn bedreigingen, maar zal er de volgende keer wel aangifte worden gedaan bij de politie. Ook zal Sador enkel bij mevrouw langs mogen komen op doordeweekse dagen en dan tijdens kantooruren. Sador geeft aan dat hij graag wil dat medewerkers van AV het pand komen bekijken zodat zij met eigen ogen de lekkage kunnen zien. Er wordt daarvoor een afspraak ingepland.

Mevrouw Juliusse is wijkverpleegkundige en werkzaam in het gezin Gaanesh. Het jongste dochtertje van mevrouw is regelmatig ziek, heeft een longaandoening en verschillende ernstige allergieën, waaronder voor pinda's, vocht, huisstofmijt en stof. De woning aan de Strevelsweg is op dat moment heel vochtig, onder andere door de lekkage en er zijn veel kakkerlakken.

Als reactie op de aanvraag bij dS+V voor huisvesting bijzondere doelgroepen komt: *“De aanvraag voor een andere woning voor mevrouw F. hoort niet bij het platform Huisvesting Bijzondere Doelgroepen thuis. Dit platform is er alleen voor woningbemiddeling van cliënten van zorginstellingen, die woonbegeleiding behoeven en krijgen. Overige woningzoekenden dienen gebruik te maken van de reguliere kanalen om aan een andere woning te komen. Dat kan via een woonpas waarmee gereageerd kan worden op woningaanbiedingen in de zgn. Woonkrant. Gelet op de slechte toestand van de woning in relatie tot longproblemen van mevrouw F., lijkt het mij de moeite waard om medische urgentie aan te vragen. Dat kan via de Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond (SUWR).”*

De reactie van SUWR wordt via de contactpersoon bij dS+V doorgespeeld: *“Mevrouw woont op dit adres sinds januari 2010, voorheen in de gemeente Roerdalen. Mocht mevrouw een aanvraag indienen dan zullen wij een uitvoerig onderzoek naar de voorgeschiedenis van mevrouw en zullen wij kijken of bij acceptatie de problematiek van de woning (slecht onderhoud) al aan de orde waren. Voor wat betreft de medische problematiek is het inderdaad waar dat men minimaal een jaar in de woning moet wonen. Hier wordt wel van afgeweken indien de medische problematiek zodanig ernstig zijn en deze zijn ontstaan nadat mevrouw in de woning is komen wonen. Ook wordt er aangegeven in de mail dat een aanvraag op medische gronden lang duurt. Dit is echter niet het geval alle aanvragen worden binnen vier weken beslist, ook de medische. Mevrouw kan dus een verzoek indienen voor een urgentie, maar of zij urgent zal worden dat is nog maar de vraag. Dat zal uit het uitvoerige onderzoek moeten blijken.”*

Hiernaast is te zien dat regels via het beleidsperspectief een negatieve uitwerking kunnen hebben namelijk een Stiptheidsactie: de acties aan de hand van regels zijn weinig flexibiliteit en doordacht (Hartman en Tops, 2005). Vooral gericht op de eigen organisatie en niet verder kijken naar mogelijke gevolgen voor andere organisaties.

Volgens mw. Juliusse is het een zeer slechte situatie voor de gezondheid van de kinderen. Uit het dossier blijkt dat er met mw. Juliusse wordt afgesproken contact te hebben voor een gezamenlijke aanpak. Er kan worden nagegaan wat er mogelijk is bij de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), waar mevrouw Juliusse eerder positieve ervaringen mee heeft gehad. Er wordt een aanvraag gedaan voor huisvesting bijzondere doelgroepen, onder het mom van een gevaarlijke situatie voor de gezondheid van kinderen en hun zwangere moeder.

De contactpersoon bij dS+V geeft dan aan het door te willen spelen naar de Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond (SUWR) voor het aanvragen van een medische urgentie. Mevrouw Juliusse ziet dit in eerste instantie niet zo zitten omdat dit vaak lang duurt maar gaat dan toch akkoord. Het duurt een week voordat er een reactie terugkomt op de aanvraag.

Jolanda: *“Wanneer mensen in Rotterdam in aanmerking willen komen voor zorg en begeleiding vanuit SUWR moeten zij minimaal een jaar in de regio wonen of de afgelopen drie jaar er minimaal twee daarvan in de regio hebben gewoond. Dit maakt hen namelijk regio gebonden. Wij hebben op dat moment bij SUWR ingestoken op de menselijke eis: aan de harde eis voldoet ze niet, maar aan de menselijke eis wel: haar oudste kind zit hier al op de basisschool en ze krijgt hier al veel medische begeleiding door thuiszorg Rotterdam en het ziekenhuis. Ook het aspect dat ze zes maanden zwanger is en hier achtervang heeft van haar ouders en haar zus vinden wij daarin een grote rol spelen. Want als je dat weer gaat doorberedeneren en je zou haar terug naar Limburg sturen of welk ander willekeurige stad buiten Rotterdam, dan zou dat betekenen dat ze veel meer afhankelijk wordt van andere organisaties en dat ze veel meer geld gaat kosten. Maar dat is geen geld van de gemeente Rotterdam.”*

Er wordt dan toch besloten om door te gaan met het aanvragen van een medische urgentie.

Mw. Juliusse geeft aan dat Krabbendijkestraat sloopwoningen zijn en bij betrekking van de woning heeft mevrouw geen recht op een andere woning, omdat deze al op de nominatie staat. Dit betekent dat zij ook niet in aanmerking komt voor een medische urgentie (K. Wijngaarde, 8-04-2010).

Het langsgaan bij een woning zonder dat dit strikt noodzakelijk is, maar wel bijdraagt aan de werkwijze en aan de kennis, is een positieve uitwerking van frontlijnsturing, namelijk aanpassen van planning wanneer dat nodig is. Twee medewerkers gaan direct langs om extra kennis op te doen.

Mevrouw Juliusse zoekt contact met het interventieteam Feijenoord, omdat zij in het verleden ook wel een huisvesting hebben geregeld in schrijnende gevallen. Een medewerker van AV krijgt hierover een terugkoppeling waaruit blijkt dat er vanuit de deelgemeente helaas ook niets voor mevrouw gedaan kan worden.

Een positieve uiting van het werken vanuit een beleidsperspectief is legitimiteit. Op basis van regels wordt iedereen hetzelfde behandeld.

Helaas zegt de theorie van Hartman en Tops niets over hoe er vanuit de twee visies wordt gekeken naar evaluatie. Wat is deze situatie naar voren komt is dat er geen tijd wordt genomen in deze frontlijnorganisatie om te evalueren.

Mevrouw Gaanesh: “.. en toen moest ik weg gaan van de Rob (projectleider AV) want Sador moest het huis opknappen. Ik zei ‘Nee’ want ik vertrouwde die man niet. Maar Rob zei ‘Je moet gaan’. Toen was ik boos. Ik toen kreeg ik een huis in de Krabbendijkestraat, vies! Toen ik die woning zag, vies!”

Uit het dossier blijkt dat de verhuurder zich vanaf een bepaald moment laat vertegenwoordigen door een ‘zaakwaarnemer’. Er is telefonisch contact geweest met deze man en hij geeft aan dat hij wel een vervangend huis voor mevrouw heeft aan de Krabbendijkestraat in Rotterdam-Zuid.

In samen spraak met de cliënt, de medewerkers van AV en mevrouw Juliusse wordt dan besloten om de medische urgentie nog niet aan te vragen, en eerst af te wachten wat het pand aan de Krabbendijkestraat gaat brengen. Twee medewerkers van AV zijn hier langs gereden en hebben geconstateerd dat het een op het oog netjes appartementencomplex is, waarmee mevrouw nog wel eens er op vooruit zou kunnen gaan. De optie dat mevrouw hier namelijk zou kunnen blijven wonen voor dezelfde huurprijs is namelijk aanwezig.

Jolanda: “Ten eerste is het onwijs moeilijk om een woning te vinden in Rotterdam. Het lijkt nu alsof alle partijen die betrokken zijn bij deze casus het steeds maar doorschuiven aan elkaar maar je moet wel kritisch blijven. De aanvraag bij dS+V voor bijzondere huisvesting is een aanvraag waarbij mevrouw niet aan de eisen voldoet. Je gaat in zo’n geval af op ervaringen van mevrouw Juliusse waarbij het in het verleden wel is gelukt. Het is een vrij heftige situatie waarbij je dan hoopt dat er mogelijk een keer van een regeltje af kan worden gestapt wat iedereen die een soortgelijke casus heeft, graag zou willen. We moeten wel bij onszelf nagaan of we in dit geval juist gehandeld hebben met deze aanvraag.”

Bijna een maand na het gesprek vindt de bezichtiging van de tijdelijke woning plaats. Hierbij zijn medewerkers van AV, mevrouw Juliusse en mevrouw Gaanesh aanwezig. Ook de zus van mevrouw Gaanesh is meegekomen om haar zus ter ondersteunen. Ze hebben ook allebei hun kinderen bij zich. Het verslag van dit bezoek wordt door Sebastiaan Oskam gedaan, een medewerker van AV: “De woning is van de vriendin van dhr. Sador, woonachtig sinds januari. Dhr. Sador heeft de woning dus niet via een makelaar geregeld, zoals hij eerder vertelde. De woning is een tijdelijke woning, maar

mevrouw heeft de keuze om er te blijven wonen. In dit geval moet de woning nog wel verbouwd worden.

Mevrouw Juliusse heeft een groot bezwaar tegen de woning, de gaskachel (erg amateuristisch geïnstalleerd, ondersteunt door een kruk) en de geiser zijn nog nooit gekeurd. Tevens is de woning erg vies. Mevrouw Gaanesh kreeg het tijdens de bezichtiging te kwaad en verliet vroegtijdig de woning en bleef op de galerij staan met haar zus en kinderen. Het is duidelijk dat mevrouw Gaanesh, en de verhuurder geen gesprek met elkaar kunnen voeren. Dhr. Sador geeft meerdere malen aan, dat wanneer mevrouw het pand niet accepteert en deze week de woning niet uitgaat, hij zijn handen van de 'zaak aftrekt' en wat hem betreft de hele 'pleuris zooi in elkaar mag storten'. Wat hem betreft hadden de reparaties al twee maanden eerder kunnen plaatsvinden.

Op de galerij hebben we een gesprek gevoerd over de nog openstaande opties. Besproken wordt dan wat de voorwaarden zijn voor mevrouw Gaanesh om de woning te betrekken (buiten het laten keuren van de geiser en gaskachel). Afgesproken dat mevrouw Gaanesh deze week al kan verhuizen, ze heeft zelfs grotendeels al ingepakt. De optie op te blijven wonen in haar huidige woning is niet acceptabel, omdat gedurende de werkzaamheden het water wordt afgesloten.

Om de verhuizing en de tijdelijkheid van de woning in goede banen te leiden worden er een aantal afspraken op papier gezet. Mevrouw Gaanesh en dhr. Sador zullen beiden deze afspraken gaan ondertekenen zodat er geen verwarring en misverstanden meer kunnen ontstaan.

Het gaat hier om de maand waar mevrouw geen kwitantie van heeft gekregen van de tussenpersoon (S. Oskam, 26-04-2010).

Via het huurteam vernomen dat sinds 01-01-2010 ook particuliere verhuurders aansprakelijk zijn om de verhuiskosten te vergoeden die huurders maken om te verhuizen naar een tijdelijke huisvesting. Dit tot een max. van +- €5000,- (S. Oskam, 26-04-2010)

Lara en ik gaan het gesprek aan met dhr. Sador met de mededeling dat mevrouw Gaanesh de woning tijdelijk accepteert voor maximaal 2 weken. Voorwaarde is dan wel dat de gaskachel en geiser deze week nog worden gekeurd. De woning moet ook schoongemaakt worden. Dhr. Sador vertelt mij dat mw. F. van de weken februari en april de huur nog niet heeft betaald. Ik spreek af met dhr. Sador dat ik de huurachterstand zal bespreken met mevrouw maar dat de verhuizing en reparatie nu prioriteit hebben. Er moeten redelijk wat spullen verhuisd worden, wie dat gaat doen is nog de vraag. Mogelijk via AV. De datum van de verhuizing wordt vastgezet op maandag 3 mei 2010 of twaalf uur 's middags."

Mw. Jonker neemt de volgende dag contact op met Jolanda: ze zit bij mevrouw Gaanesh die overstuur is en last heeft van harde buiken. Ze zijn hiervoor ook al in het

Uiteindelijk heeft enkel mevrouw Gaanesh de afspraken ondertekent. Dhr. Sador was langere tijd niet bereikbaar en wilde niet langskomen op kantoor om de afspraken te ondertekenen.

Jolanda belt met dhr Sador. Volgens hem zijn de gaskachel en de geiser gecontroleerd maar had de monteur geen stickers. Jolanda stelt voor om zelf de monteur te bellen. Dhr. Sador heeft geen telefoonnummer van de monteur bij de hand en weet ook niet waar het is... (K. Wijngaarde, 04-05-2010).

Een nadeel van werken in teams is dat er weinig overzicht is (Hartman en Tops, 2005). Zo ook in deze situatie. Een klein team is niet praktisch omdat er weinig is om op terug te vallen, medewerkers zijn als nog redelijk op zichzelf aangewezen.

Toch blijkt de kachel niet in orde te zijn en Jolanda neemt contact op met Barend Rombout, het hoofd van Bureau Frontlijn.

De situatie die Barend Rombout voorstelt is tevens niet wenselijk. Dit is tevens een negatieve bijwerking van Frontlijn-sturing, echter wordt deze niet benoemd door Hartman en Tops. Door de mogelijkheid tot flexibiliteit kan hier namelijk ook in worden doorgesloten en kan dit resulteren in een valkuil.

geweest. Het blijkt dat de vooraf met dhr. Sador gemaakte afspraken niet zijn nagekomen: de gaskachel en de geiser zijn niet gecontroleerd, het gasfornuis is zeer smerig (water met schimmel), het balkon staat vol, in de koelkast staan nog etenswaren en het aanrecht staat vol met spullen.

Jolanda Wijngaarde: “In dit geval had ingepland moeten worden dat we in eerste instantie een bezichtiging of een hercontrole moeten doen in de tijdelijke woning om te kijken of alles is opgelost. Dit hebben we niet gedaan. In het dossier is ook te zien dat er veel van begeleiders is gewisseld, je wordt erg geleid door de situatie. Qua middelen en locatie zijn wij niet erg flexibel. We leren hieruit dat we scherper moeten zijn met het maken van afspraken tussen verhuurder en huurder. De verhuurder kwam met een verhaal dat hij ziek was en neemt niet eens zelf contact met ons op. We moeten de verhuurder dan steviger aanspreken op verantwoordelijkheden of we moeten aangeven dat hij iemand stuurt die hem kan vertegenwoordigen.

Ik krijg van Barend teruggekoppeld dat we in een periode van het jaar zitten waarin het niet nodig is om een kachel te gebruiken. De ramen kunnen open gezet worden en het gas moet maar even niet gebruikt worden.”

Mevrouw Gaanesh: “Toen kwamen er mensen langs van de GGD. En die zeiden dat ik mijn gasfornuis niet aan moest doen want dat was te gevaarlijk. Ook de kachel mocht ik niet aandoen want daar zit gevaar voor koolmonoxidevergiftiging. Dus het was een huis vol gas.. en het was zo erg en vies! En Sador nam zijn telefoon maar niet op.”

In verband met de gezondheid van de kinderen wordt dan wel besloten om elektrische kachels neer te zetten voor de tussentijd. De vochtige lucht in het huis is niet goed voor de astmatische klachten van de kinderen.

Mevrouw Gaanesh blijft ondertussen wel in de woning... De zondag na de verhuizing belt mevrouw Gaanesh energieleverancier Eneco op in verband met de verwarmingsketel die midden in de woonkamer staat.

Zelfredzaamheid wordt bevorderd en aangemoedigd door medewerkers van Bureau Frontlijn. Het feit dat mevrouw Gaanesh zelf actie onderneemt is dus een positief punt in dit proces.

Eneco is langs geweest en heeft gezien dat de ketel al geruime tijd niet schoongemaakt of gecontroleerd is, en raad dus aan om deze niet te gebruiken aangezien dat zeer vervuilend zal zijn. Wel geven zij het advies om de GGD een meting uit te laten voeren in verband met koolmonoxide.

Uit het dossier blijkt dat mevrouw Juliusse de volgende dag een spoedaanvraag doet bij de GGD voor een meting. Een paar uur later staat de GGD bij mevrouw Gaanesh op de stoep en constateren zij het volgende:

1. Uit de meting blijkt dat het gasfornuis niet goed is en deze wordt afgesloten. Mevrouw ontvangt het dringende advies om het gasfornuis niet te gebruiken.
2. Kachel was al uitgezet, op advies Eneco. De pijp van de ketel naar buiten die rust op een krukje is levensgevaarlijk.
3. Mw. van B. van de GGD wil de geiser niet doormeten in verband met gevaar. Er is niet te zien wanneer deze de laatste keer is gecontroleerd en de controle sticker ontbreekt.

Uiteindelijk komt mevrouw Gaaneshd, hoogzwanger en met twee jonge kinderen in een huis te zitten zonder warm water en zonder verwarming. Vanuit AV wordt besloten om een melding te doen bij dS+V Toezicht gebouwen. De afdeling Toezicht Gebouwen houdt toezicht op de kwaliteit van de bestaande panden in Rotterdam. De afdeling stelt zich tot doel om het woon- en leefklimaat in de stad te verbeteren

Diezelfde middag komt er iemand langs van de Afdeling Toezicht gebouwen, die het pand aan de Krabbendijkestraat komt controleren. De inspecteur geeft aan met een dilemma te worstelen aangezien het pand slechts tijdelijk onderdak moet bieden aan mevrouw en haar kinderen. Concreet kan hij geen andere woning regelen of direct een verschil maken in de situatie. Wel geeft de inspecteur aan dat hij denkt dat dhr. Sador niet de pandeigenaar is. Door gezamenlijk druk uit te oefenen en proberen om Sador te bereiken wordt gekeken hoe de vork in de steel zit.

Het doel van het woonhotel is het oplossen van het tijdelijke huisvestingsprobleem door het aanbieden van laagdrempelige en kwalitatief hoogwaardige woonruimte, aan die doelgroepen die verkeren in een knellende woonsituatie en voor wie huisvesting het primaire probleem is en normaliter een dergelijke faciliteit financieel niet binnen het bereik ligt (Woonhotel, 2011).

Jolanda: “Een verhuurder die vervolgens niet meer bereikbaar is, daar kun je ook niets meer bij halen. Je kunt een afweging maken van om naar het woonhotel te gaan maar het woonhotel neemt geen mensen op met kinderen en hoogzwanger, dus dat valt af. Ga je dan kijken naar een hotel of een Bed and Breackfast en ga je daar creatief in worden? De vraag is dan wie dat gaat betalen want zelf kan ze dat niet. Ik heb op dat moment een heel slecht gevoel want de verhuurder, dhr. Sador geeft niet thuis, ga je de rekening dan toch naar hem

Voor het nog eens rustig op een rij zetten van de voor- en nadelen van wel of niet ingrijpen, ontbreekt te tijd. Bij te lang wachten (of niet de juiste beslissing maken) raak je snel de greep op de situatie kwijt (Hartman en Tops, 2005: 43). De taak van Jolanda is er hiermee een die één op één te vertalen is naar een taak van een frontlijner. Echter is het niet gemakkelijk om zo snel een beslissing te moeten maken, en dit kan ook nadelen met zich meebrengen.

Het vermoeden ontstaat dat er niets gebeurt in het pand aan de Strevelsweg waar mevrouw na twee weken (uiterlijk ma 13 mei) weer naartoe terug zou verhuizen. Medewerkers van AV rijden langs maar zien aan de buitenkant van het pand niets dat wijst op een bezig zijnde verbouwing.

Een negatieve uitwerking van frontlijnsturing is dat regels en omstandigheden die opgezet zijn vanuit een beleidsstructuur, kunnen leiden tot minder flexibiliteit (Hartman en Tops, 2005). Het kleine team en de regels die binnen de gemeente gelden zorgen er voor dat het team AV niet zo flexibel kan zijn als dat ze graag gewild zouden hebben. De regels verschaffen aan de andere kant ook wel weer duidelijkheid voor zowel de medewerkers van AV, als voor de verhuurder. Medewerkers van AV mogen niet zonder toestemming een huis binnen treden, wat natuurlijk ook verklaarbaar is.

sturen? Bij een hotel zou je dan nog kunnen regelen dat zo'n factuur dan naar hem wordt verstuurd, maar wordt het dan betaald? Dat zijn afwegingen die je daarin dan moet maken en moet kijken hierin nog handig is.

En dan wordt het inderdaad gewoon de praktijk: er is een dak boven het hoofd, er is een matras, er is zelf een één-pits gasstelletje meegenomen en dat is dan wel heel erg creatief omgaan met twee weken waarvan ik mee heel goed realiseer dat in een dag 24 uur zitten en dat dat hele lange uren zijn in zo'n situatie."

Mevrouw Gaaneshd: "Toen ging ik een keer terug naar mijn huis aan de Strevelsweg om wat speelgoed voor mijn kinderen te halen want die kinderen vervelen zich zo erg. Dan blijkt dat ze het slot hebben vervangen. Toen heb ik Jolanda gebeld. En mw. Juliusse."

Jolanda Wijngaarde: "In afspraken is opgenomen dat mevrouw in ieder geval toegang zou houden tot de woning als ze nog wat spullen zou willen ophalen zoals de post. Toen bleek inderdaad dat ze het huis niet in kon. Dat heb ik toen ook met Barend Rombout opgenomen. Uiteindelijk is het dan wel zo dat we af moeten wachten tot die twee weken voorbij zijn in verband met de gemaakte afspraken. Daar moeten we aan vast houden en daarbuiten kun je niet zo veel behalve heel veel alarmbellen laten rinkelen.

Wat het soms ook wel lastig maakt is dat mevrouw Gaanesh heel erg op mijn oordeel vertrouwd. Je valt weer terug op een klein team en maar één auto en daardoor kunnen dingen heel tijdrovend zijn. We zijn niet in de positie om elke dag een paar keer langs te rijden bij de Strevelsweg om te kijken of er geklust wordt. Zo veel tijd en mensen hebben wij niet. Ik zeg ook niet dat als we dat wel hadden gedaan dat we dan meer hadden geweten maar we hadden denk ik wel een goede kans gemaakt. En daarin is flexibiliteit wel belangrijk en dat hebben we niet goed kunnen uitvoeren.

In verband met de gemaakte afspraak dat dhr. Sador maximaal twee weken zou krijgen voor de verhuizing, mag mevrouw Gaanesh ook pas daadwerkelijk actie ondernemen na die twee weken.

Uiteindelijk komt er geen reactie van bewoners en ziet mevrouw Gaanesh zelfs een andere man achter het raam staan waar zij woont. AV besluit om dan een plan te maken voor maandag 17 mei 2010, om de woning aan de Strevelsweg binnen te gaan en te bekijken wat er aan de hand is.

Door mevrouw Gaanesh zelf ook verantwoordelijk te maken voor het oplossen van problemen zorgt AV er voor dat zij betrokken wordt in het proces. Enerzijds stelt het team grenzen door aan te geven dat mevrouw de wet moet volgen en ruimte moet geven voor de verbouwing, anderzijds geeft het team ook aan wat mevrouw zelf moet doen om haar situatie beter te maken.

Samen met de inspecteurs van dS+V, de politie en mevrouw Gaanesh wordt afgesproken dat op 17 mei de woning zal worden binnengegaan. Mevrouw Gaanesh is daar niet bij aanwezig.

Binnen 10 werkdagen na inschrijving op een nieuw adres in bepaalde gebieden in Rotterdam, onderzoekt de gemeente of de nieuwe bewoner op het nieuwe adres kan worden ingeschreven. Dat gebeurt door een controleteam. Het team, bestaande uit 2 ambtenaren van verschillende gemeentelijke diensten, brengt een bezoek aan het adres en controleert of de nieuwe huurder er mag wonen (Gemeente Rotterdam: Directie Veilig, 2011).

Op basis van het contract dat mevrouw Gaanesh heeft ondertekent met de verhuurder, heeft zij ten alle tijden recht om de woning binnen te gaan. Uit contact tussen Jolanda en een persoon van dS+V blijkt dat mevrouw Gaanesh zelf de sloten van de voordeur en haar eigen deur kan vervangen, zolang zij dit afspreekt met de andere bewoners.

Uit het dossier blijkt dat met mevrouw Gaanesh wordt afgesproken dat zij ook bij gaat dragen aan het oplossen van het probleem. Dit doet mevrouw door contact op te nemen met de medebewoner van het portiek door middel van een brief waarin zij vraagt aan de medebewoners om contact met haar op te nemen.

Jolanda: “Het project Asociale Verhuurders is pas dit jaar gestart en zit nog in de lerende fase, alle kennis is er nog niet. Dan krijg je een situatie als deze voor je kiezen en dat is wel heel heftig. Je moet wel proberen om de helikopterview te behouden: situaties kunnen namelijk al heel snel heel heftig en complex lijken wanneer de kennis er niet is, maar is het ook zo heftig? In die tijd was de projectleider voor een periode niet aanwezig en werd Derk Tettero vervanger. Op zo’n moment is het handig om zaken ook met Barend Rombout kort te sluiten.

Jolanda Wijngaarde, Derk Tettero en Barend Rombout brengen een bezoek aan het pand aan de Strevelsweg. Een bewoner doet open en laat de medewerkers van Bureau Frontlijn binnen. Uit het dossier blijkt dat meneer over een huurcontract beschikt. Hij bewoont nu de woning van mevrouw Gaanesh en alle spullen van mevrouw Gaanesh zijn verdwenen. Ook het controleteam is langs geweest en heeft akkoord gegeven voor de inschrijving van meneer in deze woning.

Jolanda: “Stadstoezicht kan wanneer zij een Gemeentelijke Basis administratie controle doen, op een pif-uitdraai zien dat er een vrouw met twee kinderen ingeschreven staat op dat adres. Tijdens de controle van de woning wordt er dan niet gedacht dat het vreemd is dat er geen speelgoed staat en dat het een hele kale woning is. Er is niet bedacht hoe het zou kunnen dat

De controleteams van de gemeente Rotterdam werken ook vanuit een frontlijnaanpak: ze leggen huisbezoeken af en hebben een bepaalde vrijheid om zaken na te gaan. Echter blijkt toch in de praktijk dat het nog niet zo doortastend werkt als mogelijk gewenst is.

Wanneer het controleteam zijn werk goed had uitgevoerd was de situatie van mevrouw Freelan mogelijk niet verergerd. Nu wordt de nieuwe huurder ingeschreven en heeft mevrouw een probleem.

Aangezien er nu twee huurders zijn met huurcontracten op één adres wordt door medewerkers van AV navraag gedaan over de juridische waarde van deze contracten. Via het advocatencollectief kan er informatie worden ingewonnen over de contracten en de waarde daarvan (Dossier team AV, 2010).

In het dossier is terug te vinden dat vanaf dat moment alle medewerkers van AV aan de slag gaan met deze casus. Niet alleen het feit dat er een andere bewoner in het huis van mevrouw Gaanesh aan de Strevelsweg zit is een probleem, ook het huis in de Krabbendijkestraat is niet meer beschikbaar voor mevrouw (Dossier AV, 2010).

deze jongen zich hier kan laten inschrijven. En daarin is zeker ook wat misgegaan. Een kritische noot die wij daaruit ook hebben meegenomen en waarover ook met stadstoezicht gesproken is, wat zouden we hier mee kunnen doen. De controleurs zouden meer getriggerd kunnen worden en getraind moeten worden voor soortgelijke situatie, waarbij je wel moet oppassen dat je niet bevooroordeeld zo'n controle gaat doen. In onduidelijke situaties kun je dan als er komt een tijdelijke inschrijving of een hercontrole. Maar dat zou wel heel veel gescheeld hebben in deze situatie.

Mevrouw Gaanesh: “Ze belde mij op en toen zei Jolanda: ik heb slecht nieuws. We zijn naar de woning gegaan en toen deed iemand open, een man. Je spullen zijn daar niet meer. Ik bleef rustig maar van binnen begon ik te huilen. Ik was al mijn spullen kwijt: mijn foto's, speelgoed, spullen voor de baby. Ook nog spullen die van mijn oma en mijn moeder zijn geweest die mij heel dierbaar waren.”

Mevrouw Gaanesh belt in paniek Jolanda Wijngaarde op: “Er kwam een man bij mij aan de deur kloppen en hij zei dat dit (het huis aan de Krabbendijkestraat) zijn huis was. Ik mocht nog maar één week in het huis blijven wonen, en daarna ben ik alle huizen kwijt.”

Jolanda Wijngaarde: “In het pand aan de Krabbendijkestraat woont oorspronkelijk een Portugees. Hij ging op een gegeven moment terug naar Portugal en heeft via Sador het huis verhuurd. De afspraak was dat wanneer Sador een huurder had gevonden, hij dat door zou geven aan de pandeigenaar, en dat ze daarna afspraken zouden maken. Dat is ook heel schimmig natuurlijk en dit is het enige wat wij weten want contact met de pandeigenaar is verder niet mogelijk. De pandeigenaar is opgebeld door een buurvrouw die verbaasd stond van de in- en uitloop, onder andere door mevrouw Gaanesh. Hij is toen naar Nederland gekomen en heeft aangebeld. Mevrouw durfde in eerste instantie niet open te doen maar heeft dit toch gedaan. Ze hebben een heel prettig gesprek gehad. De pandeigenaar is heel erg geschrokken van de staat van de woning en wilde de

Jolanda Wijngaarde: “Het vreemde is wel dat zij nog steeds sleutels heeft van die woning. Op zijn mobiele telefoon is hij niet te bereiken. Heel veel geprobeerd. We hebben ook een brief gestuurd met het verzoek om contact op te nemen in ieder geval voor de sleuteloverdracht. Ik kan me voorstellen dat hij er ook wel nieuwe sloten al heeft opgezet. Dit is ook alleen nog maar een aanname want misschien is hij wel helemaal geen slachtoffer en speelt hij onder één hoedje met Sandor, dat kan natuurlijk ook nog.”

Jolanda Wijngaarde: “Een urgentieaanvraag duurt 4 tot 6 weken. Dat staat er voor. Je kunt op je kop gaan staan. Maar dat werkt niet. Toch denk ik dat we het wel in verhouding moeten zien en dat die woningvoorraad niet heel groot is en er moet wel goed beoordeeld worden.

Volgens de afdeling Stedelijke Zorg is de enige optie voor mevrouw Gaanesh om terug te geleiden naar Limburg. Het treinkaartje wordt dan nog wel betaald en de gemeente Rotterdam zal contact opnemen met de Limburgse collega's zodat er iets geregeld kan worden.

Gegevens uit PIV (persoonsinformatievoorziening) worden uitgewisseld met een medewerker van SoZaWe. Deze medewerker geeft aan dat de aanvraag voor een uitkering niet klopt in verband met de huur die door mevrouw wordt betaald. Dan gaat er een balletje rollen.(AV, 17-5-2011).

woning liefst gelijk betrekken om te starten met renoveren. Hij heeft wel met mevrouw Gaanesh afgesproken dat zij uit een soort goodwill nog een week in de woning kon blijven wonen.

Er worden dan verschillende organisaties binnen de gemeente Rotterdam benaderd om er voor te zorgen dat mevrouw Gaanesh niet op straat komt te staan. Een nieuw huis is voor haar noodzakelijk. Uit gegevens van AV blijkt dat met de volgende organisaties contact is opgenomen:

1. SUWR via GGD voor een medische urgentieaanvraag. Teruggekoppeld wordt dat deze aanvraag zo'n 4 tot 6 weken duurt, voordat er antwoord is.
2. dS+V om na te gaan of huisvesting bijzondere doelgroepen toch niet mogelijk is. Dit blijkt niet mogelijk te zijn.
3. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) van de gemeente Rotterdam. De afdeling toewijzing van woningen kan niet helpen en verwijst door naar een aantal andere afdelingen.
4. Afdeling Stedelijke Zorg van SoZaWe: mevrouw komt niet in aanmerking voor een huis via deze weg aangezien zij de afgelopen drie jaar niet minimaal twee jaar in Rotterdam heeft gewoond.
5. De GGD door middel van Persoons Gerichte Zorg
6. Het Woonhotel: dit is geen optie omdat mevrouw twee kleine kinderen heeft en al zwanger is.
7. Sociaal Team Charlois voor tips en ondersteuning op het gebied van onder andere huisvesting. Zij geven als tip om een aanvraag te doen bij Flexibel Wonen.
8. Lokaal Zorg Netwerk (LZN), waarbij ook contactpersonen van woningcorporaties zitten. Via het LZN wordt dan een melding gemaakt bij het Centrum voor jeugd en gezin en bij DOSA (Deelgemeentelijke organisatie Sluitende Aanpak).

Jolanda Wijngaarde: “ De inschrijving van mevrouw is ook niet helemaal volgens het boekje gegaan. Daar komen we in deze fase van de casus ook achter. Er zijn verhuurders, padeigenaren, zaakwaarnemers, talloze mooie namen. Het gebied rond de Strevelsweg is een

Op grond van de Rotterdamwet kunnen op verzoek van de gemeenteraad van de betrokken stad door de minister van VROM gebieden aanwijzen worden waar extra eisen worden gesteld aan woningzoekenden. Steden kunnen dan in deze specifieke gebieden de woningmarkt reguleren en aldus de toestroom van kansarmen tijdelijk beperken. Aan de hand van het toetsingscriterium kunnen huurders op basis van hun inkomen en de grootte van het gezin worden geweigerd in bepaalde buurten. In Rotterdam zijn in 2006 de Tarwewijk, Oud-Charlois, Carnisse en een aantal 'hotspots' aangewezen waarbinnen het toetsingscriterium is toegepast (Kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2009).

In dit voorbeeld (het niet werken van de Rotterdamwet) is duidelijk te zien dat het vasthouden aan vooraf opgestelde regels niet altijd een positieve uitwerking heeft. Het tonen van weinig tot geen flexibiliteit met betrekking tot regelgeving is een negatieve uiting van het werken vanuit een beleidsperspectief, dat zeker terug is te zien in deze casus (Hartman en Tops, 2005).

Het advocatencollectief Rotterdam is een sociaal advocatenkantoor dan vanaf dat moment gaat kijken wat zij voor mevrouw Gaanesh kunnen gaan doen (AV, 18-05-2010).

Flexibel Wonen is gespecialiseerd in het organiseren van huisvesting voor bijzondere doelgroepen en het houden van woontoezicht. Het is een samenwerking tussen drie grote woningcorporaties in Rotterdam namelijk Com.Wonen, Woonstad Rotterdam en PWS Rotterdam

hotspotgebied en daar heb je een huisvestingsvergunning (HVV) voor nodig. De huurder heeft een HVV nodig om zich te laten inschrijven in een nieuwe woning. Daarvoor moet een pandeigenaar een HVV formulier ondertekenen. Middels dit formulier zijn ze ook weer aan bepaalde regels verbonden, zoals een 125% inkomensgrens. Die HVV geldt tot € 647,- euro kale huur. Dus dat betekent op die manier dat wanneer de huurprijs €648,- is, je de Rotterdamwet kunt omzeilen. Dat is dus een manco in de Rotterdamwet bij bizar hoge huurprijzen. Ik vul dit in naar eigen ervaring. Tijdens mijn werk blijkt toch wel dat huurders in deze gebieden mensen zijn uit een sociaal lagere klasse, waar op financieel gebied ze er niet het sterkst voor staan. Ze moeten dan in één keer huur, borg en bemiddelingskosten betalen maar ze hebben dan in ieder geval huisvesting. De vraag is dan in hoeverre ze in een keer die kosten kunnen ophoesten en in hoeverre ze daar schulden voor maken. De vraag is hoe lang ze in zo'n woning kunnen wonen. Het risico is dat ze steeds dieper in het putje raken.

Uit ervaringen in de praktijk blijkt dat verhuurders de Rotterdamwet omzeilen door een hele hoge huurprijs te vragen. Hiermee wordt bij het inschrijven bij de deelgemeente ontweken dat er gekeken wordt naar het inkomen van een persoon. Nadat de huurders het hoge huurcontract hebben ondertekent en de HVV hebben omzeild, krijgen zij een ander huurcontract van de verhuurder. Zij plegen hiermee beiden fraude, maar de huurder heeft hiermee wel een huis gekregen.”

Verdergaand op de casus van mevrouw Gaanesh, blijkt uit het dossier dat mevrouw een advocaat in de arm neemt via het advocatencollectief Rotterdam. Medewerkers van het AV gaan ondertussen door met het zoeken naar huisvesting voor mevrouw Gaanesh. Er worden nog meer contacten aangeboord en nagegaan via welke wegen mogelijk nog wat gewonnen kan worden. Flexibel wonen is één van de contacten die wordt aangesproken. Jolanda: “Flexibel Wonen is een optie voor het aanvragen van een woning. De drie grootste woningcorporaties werken samen. Wanneer burgers bezig zijn voor huisvesting maar het lukt allemaal niet én het is een schrijnende situatie, dan hebben we nog

De kinderen van mevrouw Gaanesh worden door Jolanda Wijngaarde wel aangemeld bij DOSA, simpelweg omdat zij dan nog bij een extra organisatie bekend zijn binnen de gemeente Rotterdam. Het enkel reageren wanneer er wordt voldaan aan bepaalde quota's of aantallen is een typisch voorbeeld van een negatieve uiting van het werken via een beleidsperspectief. Voordat er actie kan worden ondernomen moeten er eerst tal van procedures worden doorlopen, waardoor de situatie ondertussen alleen maar erger kan worden.

Aan het zogenaamde 'anders kijken' dat bij frontlijnsturing hoort, zit ook de consequentie dat er weerstand geaccepteerd moet worden. Volgens Hartman en Tops (2005: 63) hoort deze weerstand in deze specifieke situaties er gewoon bij. Dit neemt echter niet weg dat het gemakkelijk is.

In deze reactie door medewerkers van SoZaWe komen bijna alle negatieve uitingen van het werken vanuit een beleidsperspectief terug. Het vasthouden aan regels en het niet kunnen tonen van flexibiliteit is misschien wel de duidelijkste. Ook wordt er vastgehouden aan de regels vanuit de politiek: mensen die hier niet hebben gewoond hebben een negatief gevolg voor het gestelde quota en moeten weg. Wat Hartman en Tops (2005) niet opmerken is dat medewerkers die via een beleidsperspectief werken de 'menselijke maat' missen: het inlevingsvermogen is soms niet aanwezig. Echter kan dit ook een positief effect zijn van het werken via een beleidsperspectief aangezien dit zorgt voor gelijke behandeling van alle cliënten.

Flexibel Wonen. Flexibel wonen doet dus eigenlijk de ergste gevallen.

Uit contacten met het jeugdconsulaat blijkt dat ook de medewerkers daar vóór een terugleiding naar Limburg zijn, omdat daar wel opvang voor mevrouw geregeld kan worden. Problematisch is echter de situatie van mevrouw: zij is op dat moment zeven maanden zwanger en heeft al twee kleine kinderen. In Limburg kent zij niemand en heeft het niet veel zin om moeder daar alleen naartoe te sturen.

Jolanda Wijngaarde: "Dat is mijn aller aller grootste ergernis geweest. Ze noemen het ook een *terugleiding naar Limburg*. Dus ik heb ook echt vol verbazing aan de telefoon uitgesproken van "Het lijkt wel op deportatie!". Toen had ik bijna de poppen aan het dansen want hoe durfde ik het te zeggen. Maar ik was echt vol verbazing. De contactpersonen bleven het ook echt zo noemen: "een terugleiding.". Ik krijg daar nu nog kriebels van. Ik wordt er ook nog steeds gefrustreerd van.

Als mevrouw niet terug zou gaan naar Limburg zou ze dakloos worden. Dus ik ben nog meer gaan bellen: Lokaal Zorgnetwerk, het Leger des Heils, Het Bakken, Roer, Woonhotel, ga zo maar door. Ook heb ik nog contact gehad met andere bemiddelingskantoren en daarin kwam ik elke keer er weer op uit op het feit dat mevrouw hoog zwanger is en twee kleine kinderen heeft. Zelfs de opvang zou haar niet opnemen. Dit is dus echt een gat in de Rotterdamse noodopvang."

Mevrouw Gaanesh: "Ik dacht echt dat ik op straat moest gaan slapen. Ik moest dan bij mijn moeder ook op de bank en op een luchtbed slapen want bij mijn moeder krijg ik ook niet heel de week haar bed, dat gaat ze echt niet doen. Mijn vader is iemand die heel veel van mijn kinderen houdt maar na een week wordt hij moe. Dus.. ik zei "Wat ga ik nu doen?" Ik huilde elke dag. Moet ik nu hier blijven of kom ik op straat te staan? Ze zeiden dat ik naar Limburg terug moest maar dat zag ik echt niet zitten. Ik was 35 weken zwanger. Naar Limburg terug gaan zou ik niet doen. Want ook in Rotterdam kon ik nergens terecht doordat ik zwanger was, en daar dan?"

Derk Tettero neemt op dat moment waar voor Rob van Vliet, en is dus plaatsvervangend projectleider. Derk beschikt over een groot netwerk binnen de gemeente Rotterdam en neemt contact op met Ditty Blom, programmamanager voor Pact op Zuid. Pact op Zuid is een samenwerkingsverband tussen drie deelgemeenten, vier woningcorporaties en de gemeente Rotterdam (Pact Op Zuid, 2011)

Via Ditty Blom wordt contact opgenomen met Dennis Lausberg, directeur van het Woonhotel Rotterdam. Dhr. Lausberg kan zelf helaas niet zorgen voor toegang tot het Woonhotel, de regels zijn al zoals eerder werd uitgelegd: geen plek voor moeders met kinderen. Wel zal dhr. Lausberg contact opnemen met twee medewerkers bij woningbouwcorporaties om na te gaan wat er gedaan kan worden.

Door Hartman en Tops (2005) wordt het hebben van veel contactpersonen aangewezen als een negatieve bijkomstigheid van frontlijnsturing, omdat dit vertragend zou kunnen werken. Anderzijds stellen zij dat het hebben van een persoonlijk netwerken ook een voordeel kan zijn aangezien zaken sneller geregeld kunnen worden. Deze casus was waarschijnlijk niet tot deze uitkomst gekomen (een geschikt huis voor mevr. Gaanesh) wanneer er niet zo veel moeite was gedaan samen met contactpersonen. Het hebben van een netwerk is een positieve uiting van frontlijnsturing.

Jolanda Wijngaarde gaat met mevrouw Gaanesh aangifte doen van diefstal bij de politie, wanneer zij gebeld wordt met het nieuws van de woning (Jolanda Wijngaarde, 2010).

Bureau Jeugdzorg is ook nog gebeld maar zij konden alleen opvang voor de kinderen regelen. Dan moest ik mijn kinderen opgeven. Mijn kinderen zal ik nooit opgeven. Ik kan toch niet iemand anders voor mijn kinderen laten zorgen? Ik had veel stress, huilen, hoofdpijn en pijn in mijn buik door mijn zwangerschap en soms kunnen de kinderen ook nog vervelend en druk zijn. Bijna iedereen hebben we gebeld. Het Woonhotel neemt geen alleenstaande vrouwen met kinderen op. Ook kraakpanden nemen geen moeders met kinderen. Ik heb het overal geprobeerd. Heel veel gebeden en kaarsen gebrand en veel gehuild in die vieze woning. Heel veel gehuild. Ik dacht echt dat mijn zwangerschap niet goed zou komen.”

Jolanda Wijngaarde: “Op dat moment had de contactpersoon bij Woonstad een woning beschikbaar die nog niet in de verhuur was want ze waren bezig met verbouwen. Dus zodoende dat het contact met dhr. Lausberg dat dat balletje weer is gaan rollen. Het is eigenlijk de hele casus door dat contacten uit het netwerk zijn aangeboord. Zowel van mijn kant als van de kant van mijn collega’s. Uiteindelijk is het netwerk ook wel onwijs belangrijk daarin geweest. Ook tijdrovend, dat moet ik ook wel eerlijk zeggen. Maar als je hier als leek op wordt gezet en je moet in het telefoonboek gaan bladeren dan ben je nog drie keer zo lang bezig.

De nieuwe woning is ook in een hotspot gebied waar je ook een HVV voor nodig hebt. Mevrouw Gaanesh voldoet dus niet aan de 125% inkomensgrens en dan kan er in geval van uitzondering gebruik worden gemaakt van de hardheidsclausule. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer je al huurder in een situatie zit die je zelf niet heeft gecreëerd maar door toedoen van fout handelen door anderen is ontstaan. Het hoofd van de afdeling Publiekszaken heeft daarin heel goed met ons meegewerkt, wat heel prettig was.

Mevrouw Gaanesh: “En toen zei Jolanda ‘Ik heb goed nieuws voor je’. Ik zei: ‘Oja?’ Ze zei: ‘Je hebt een huis! En voor onbepaalde tijd.’ En ik zei ‘O leuk.’ Maar ik begreep het niet. En toen zei ze ‘Je mag daar gewoon blijven’. Maar we moesten nog wel even gaan kijken

Om toch niet helemaal in een leeg huis te blijven wonen is er al eerder, toen bleek dat alle spullen van mevrouw waren gestolen door dhr. Nissar, een aanvraag gedaan bij het fonds bijzondere noden. Hierbij kan een aanvraag worden gedaan voor inrichtingskosten. Het bedrag wordt dan niet op de rekening van de client gestort, maar dit gaat via de klantmanager van SoZaWe of via een medewerker van het Sociale Team. Om dit bedrag uiteindelijk ook als een gift te ontvangen is het nodig dat de client een aanvraag doet voor Bijzondere Bijstand bij SoZaWe. Zij storten het geld dan weer terug naar het fonds bijzondere noden. In het totaal kan er maximaal € 2000,- worden aangevraagd voor de totale inrichting van de woning (AV, 2010).

Er is lange tijd geen contact mogelijk geweest met de verhuurder, dhr. Nissar. Wel is er aangifte gedaan door mevrouw Gaanesh en ligt de zaak bij dS+V.

want ik wil niet vier hoog want ik heb hoogtevrees. Ik ben dan echt heel bang. Een vriendin van mij is van 1 hoog gevallen en heeft alles gebroken. Maar ja, Jolanda ging met mij mee naar de woningbouw om de sleutel te gaan halen. Toen ik in het huis kwam van zei ik ‘Oh..’ want het was leeg, helemaal kaal. De vloer was ook beton. Ik was zo blij! Met helemaal niets was ik al blij. Ik wilde die avond gelijk daar al slapen maar ik had geen gordijnen, echt nog helemaal niets. Dus ik moest nog een nacht in dat vieze huis gaan slapen aan de Krabbendijkestraat. De volgende dag heb ik alles gepakt en een vriend is komen helpen met een auto en alles hebben we toen naar het nieuwe huis gebracht. De volgende dag is mijn vader nog gekomen met een auto en toen hebben we de rest van de spullen gebracht. In de auto paste niet alles.. In mijn oude huis aan de Strevelsweg had ik nog een koelkast en mijn eettafel was nog goed maar dat was allemaal weg. Ik moest dus ook helemaal opnieuw beginnen. Al het eten in een koelbox zetten want ik had geen koelkast. Het luchtbed was kapot dus ik heb op een matras geslapen dat ik van mijn moeder had geleend.”

Jolanda Wijngaarde: Mevrouw zit zelf heel erg op emotionele punten waarvan zij wil dat er een vorm van vergoeding komt. En daarin heb ik wel aan moeten geven dat hoe erg de situatie ook is, ze daar waarschijnlijk geen vergoeding voor gaat krijgen. Zij vroeg ook nog ‘Wordt hij ook opgepakt of gaat hij de gevangenis in?’. Er is in haar beleving haar zoveel onrecht aangedaan. Ik heb een verklaring afgelegd, en ik ben opgeroepen door de politie. Op het punt van de gestolen goederen worden dhr. Nissar en Omar uitgenodigd op het bureau. En daarin ik heb ook al te horen gekregen dat wanneer zij zeggen ‘Wij hebben de spullen van mevrouw Gaanesh niet, wij niets kunnen doen. Je kunt niet bewijzen wie haar spullen heeft. Daarom heb ik ook ingezet bij haar advocaat om vooral aandacht te besteden aan het krijgen van een schadevergoeding. Ik hoop in ieder geval dat er een schadevergoeding kan worden geëist.

8.3 Conclusie uit de casus Gaanesh

De casus van mevrouw Gaanesh is een bijzondere casus voor het team Asociale Verhuur van Bureau Frontlijn. Het oplossen van de problemen van mevrouw Gaanesh heeft veel voet in de aarde gehad en zou niet zijn gelukt zonder de inzet van persoonlijke netwerken.

Op basis van de operationalisatie in hoofdstuk 6 wordt hier de balans opgemaakt tussen positieve en negatieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing.

beleidssturing	frontlijnsturing
Legitimiteit Op basis van de wet wordt iedereen gelijk behandeld	Werken in teams Er is veel contact en direct overleg mogelijk. Directe communicatie met korte lijnen.
Inzet en vakmanschap Kennis over wet- en regelgeving wordt in de praktijk gebracht door het huurteam.	Realistisch en Taakgericht De planning is gemakkelijk aan te passen aan de hand van de situaties die zich voordoen.
	Realistisch en Taakgericht Flexibiliteit is een troef binnen AV
	Prompte actie en reactie De medewerkers hebben een alerte blik en zijn op hun hoede. Multi-blik goed gebruiken.

Tabel 8.1: Positieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

beleidssturing	frontlijnsturing
Stiptheidsactie Bij de Politie – aangifte doen van bedreiging niet mogelijk	Geen aansluiting Geen overleg met huurteam waardoor miscommunicatie ontstaat
Stiptheidsacties worden ook gezien bij beleid vanuit de gemeente Rotterdam- er wordt niet afgeweken van de regels	Overruling Medewerkers van AV moeten gaan ‘shoppen’ met mevrouw Gaanesh en lopen tegen traag systeem aan.
Russische spijkerfabriek Politiek bemoeit zich met de uitvoering: Rotterdamwet is goed initiatief maar vervolgens werkt het niet in de praktijk.	

Tabel 8.2: Negatieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

Uit de tabellen is op te maken dat er zowel van beleidssturing als van frontlijnsturing verschillende positieve en negatieve functies te vinden zijn binnen deze casus. Beleidssturing is goed omdat het zorgt voor legitimiteit en het levert kennis in de praktijk. frontlijnsturing is goed omdat het flexibel is, aan te passen aan de specifieke situatie en omdat medewerkers alert zijn.

Bij beleidssturing zijn overwegend de stiptheidsacties negatief voor het oplossen van een probleem en is het niet goed dat politici wetten bedenken die in de praktijk niet zo werken.

Wat niet goed is bij frontlijnsturing is dat zij niet goed aan kunnen sluiten bij andere organisaties in het netwerk. Deze organisaties hebben een andere werkwijze die niet strookt met de frontlijnwerkwijze. Hierdoor ontstaat tevens overrulling: er zijn veel contactpersonen, er moet vaak lang gewacht worden op het doorlopen van bepaalde procedures en er is weinig flexibiliteit te zien bij de partners.

Daarnaast zijn er nog een aantal zaken die naast de punten uit de operationalisatie aan het licht komen. De casus van mevrouw Gaanesh is een casus waarbij veel is misgegaan, mede door onvoorziene omstandigheden en gebeurtenissen. Met betrekking tot de medewerking van de gemeentelijke diensten en overige instellingen is te zien dat zij door het uitvoeren van de stiptheidsacties (dit valt niet binnen mijn pakket) de zaak van mevrouw Gaanesh gemakkelijk 'over de schutting' gooide. Geen van de organisaties voelde zich (mede) verantwoordelijk. Door het inzetten van een persoonlijk netwerk is er uiteindelijk wel tot een oplossing voor mevrouw Gaanesh gekomen. De situaties die zich binnen deze casus hebben voorgedaan zijn vaak zo beladen en ingewikkeld dat het standaardrepertoire van de beleidssturing te kort schiet. Het standaardrepertoire is voor de normale situaties, maar in het geval van mevrouw Gaanesh was er meer nodig.

Uit de casus van mevrouw Gaanesh zijn ook valkuilen van frontlijnsturing naar boven gekomen. De flexibiliteit die op basis van realistische resultaatgerichtheid wordt gerealiseerd is positief voor de cliënt. Echter kan daar ook in worden doorgeschoten. De vraag hierbij is wat er nog acceptabel wordt geacht. Een beleidsambtenaar zal in veel gevallen vasthouden aan de regels die er gelden in bepaalde situaties maar een frontlijnwerker zal oplossingen gaan zoeken in de flexibiliteit. Hierdoor kunnen ook ongewenste situaties ontstaan zoals in het geval van mevrouw Gaanesh het feit dat zij in een huis kwam te zitten zonder gas en verwarming. Een andere valkuil in de frontlijnsturing is dat er geen 'tijd' of ruimte is voor evaluatie. Deze tijd of ruimte wordt ook niet ingeruimd door de medewerkers zelf, aangezien zij gewend zijn om op hoge snelheid door te gaan met het oplossen van problemen. Echter is het noodzakelijk dat er gebruik wordt gemaakt van evaluaties wil Bureau Frontlijn zijn eigen producten verbeteren en er een succesvol product van maken.

9 Casus 2: Alysia en Nando de Block

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het verhaal verteld van Alysia en Nando de Block. Alysia is op dit moment 24 jaar en woont samen met haar zoontje van 2 in Charlois. Binnen het gezin zijn een aantal problemen die er voor zorgen dat Alysia en Nando beperkt worden in de dagelijkse dingen. Een aantal jaar geleden ging het niet goed met Alysia. In deze tijd werd bekend dat zij op de basisschool seksueel misbruikt is door haar leerkracht. Toen zij vervolgens op de MAVO terecht kwam ging dit niet goed. Mede als gevolg daarvan heeft zij haar diploma niet gehaald. Alysia heeft dus geen startkwalificatie omdat ze enkel haar basisschool heeft afgemaakt. Om toch inkomsten binnen te krijgen is Alysia gaan werken en heeft van haar 16^e tot haar 20^e veel verschillende baantjes gehad, van administratief medewerkster op een advocaten kantoor, tot vertegenwoordiger van EHBO-producten. In deze periode is Alysia een vrouw tegen gekomen waarmee ze toentertijd vriendschap sloot en veel uit ging. Het uitgaan was echter niet gratis en in deze tijd heeft Alysia zoals zij zelf zegt heel veel geld ‘over de balk gesmeten’. Als gevolg daarvan heeft zij op dit moment een schuld van ongeveer € 21.000,- bij verschillende schuldeisers. Na een woelige periode ontmoet zij haar toenmalige partner en wordt binnen een maand tijd onverwacht zwanger. In september 2007 bevalt ze van een gezonde zoon die ze Nando noemen. Op dit moment woont ze samen met haar partner in een huurhuis in Krimpen aan den IJssel. Alysia werkt niet en zorgt thuis voor haar zoontje. De partner van Alysia werkt in de haven, maar Alysia weet dat er in het verleden ook criminele activiteiten met zijn inkomen waren gemoeid. Twee jaar nadat Nando is geboren besluiten Alysia en haar partner uit elkaar te gaan. Alysia wil niet meer in Krimpen aan den IJssel wonen en komt er achter dat er steeds meer partijen zijn waarbij zij schulden gemaakt. Ze besluit om een goedkoop huurhuis te zoeken in Rotterdam, dicht bij haar ouders die zelf in Rhoon wonen. Uiteindelijk komt ze op Rotterdam-Zuid terecht, waar Bureau Frontlijn wordt ingeschakeld. De onderzoeker fungeert in deze tijd tevens als begeleider van Alysia, om het actieonderzoek in de praktijk nog meer vorm te geven. Alysia heeft tevens twee klantmanagers bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Rotterdam, waarvan Evelien Zwart er één van is. Het proces van verhuizen naar Rotterdam en het krijgen van een uitkering is niet gemakkelijk geweest. Vanaf dit punt zal worden beschreven hoe Alysia met deze periode is omgegaan en wat zij heeft meegemaakt.

9.2 Learning History

Alysia is in februari 2007 bij haar ex-partner ingetrokken nadat zij uitvond zwanger te zijn. Op dat moment woonde ze op zichzelf in Barendrecht.

In januari 2010 volgt dan de volgende stap..

Alysia en haar toenmalige partner gaan uit elkaar omdat ze het niet meer goed kunnen vinden. Er is volgens Alysia geen goede basis en zij wil Nando zo min mogelijk laten merken van de scheiding.

Alysia besluit om zo snel mogelijk een nieuwe woning te vinden zodat zij samen met Nando weg kan bij haar ex-partner.

Een urgentieverklaring wordt aangevraagd op basis van de algemeen geldende regels van de stadregio Rotterdam, waartoe de gemeente Krimpen aan den IJssel behoort. Voor het doorlopen van een urgentieverklaring staat 10 weken (Gemeente Krimpen aan den IJssel, 2010).

Het vinden van een woning was voor Alysia de eerste prioriteit.

Alysia: ‘In januari 2010 besluit ik om punt achter mijn relatie te zetten. Het jaar daarvoor in mei heb ik het ook al gezegd, maar na goed gesproken te hebben geef je het toch nog een laatste kans, ook voor je kind. En dan blijkt het toch niet te gaan werken. Het gaat dan drie dagen goed en dan is het weer zoals altijd’.

‘Ik had het al heel vaak gezegd maar ik voelde me toen ook pas zo sterk om het te doen. Ik dacht altijd “Ik heb schulden en ik heb geen werk en hoe moet ik dat in godsnaam gaan doen?” Dat werd door hem en mijn schoonfamilie natuurlijk ook wel ingepeperd. Ze zeiden regelmatig “Je kunt niet voor je kind zorgen”. Toen dacht ik: “Ik ga gewoon die keuze maken. Ik ben berensterk en heb altijd voor Nando gezorgd, ongeacht hoe ik me ook voelde.” Dus dat moest me ook wel lukken, ik ging het gewoon doen. Als je zelf niet gelukkig bent kun je dat ook niet overbrengen naar je kind. Daar ben ik van overtuigd.’

‘Ik kreeg twee maanden de tijd van mijn ex-partner om een andere woning te vinden. Ik mocht in die tijd mijn kindje niet meer in bad doen van hem, het was heel moeilijk. Als inkomen kreeg ik zelf €400,- per maand ziekteverzekering, maar dat bedrag ging allemaal naar mijn ex-partner toe. Het was het bedrag dat ik moest betalen voor kost en inwoning, maar in die tijd kreeg ik ’s avonds geen eten. Dat zijn dingen... die zijn dan heel moeilijk maar ja.. het is hoe je het zelf maakt’.

‘Om een woning te kunnen vinden ben ik eerst naar de gemeente Krimpen aan den IJssel gegaan, om te proberen geld te krijgen. Ook ben ik daar geweest om een urgentieverklaring aan te vragen. Die kon ik ook krijgen, maar daar kon twee maanden overheen gaan. Op dat moment moest ik gewoon weg bij mijn ex-partner omdat situatie daar onhoudbaar was geworden.’“Als ik nu maar een huis heb, ga ik daarna nog wel verder kijken”, was mijn gedachte.

Alysia besluit om dichterbij haar familie te willen wonen en op een plaats waar de huur betaalbaar is. Samen met haar ouders start ze een zoektocht naar een huis in Rotterdam-Zuid, wat nog niet gemakkelijk is in verband met de zogenaamde Rotterdamwet.

De Rotterdamwet maakt het voor gemeenten mogelijk om een ander vestigingsklimaat te voeren in probleemwijken. Dit houdt in dat mensen die nog niet in Rotterdam woonachtig waren voor bepaalde wijken minimaal 120 % van het minimum loon moeten verdienen om hier te komen wonen (Kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2010).

Om in Rotterdam een uitkering te krijgen is het noodzakelijk dat je in Rotterdam een woonadres hebt. Een huurcontract tekenen zonder aan te kunnen tonen dat er daadwerkelijk inkomsten (uit ofwel werk ofwel uitkering) zijn is echter ook niet mogelijk. Volgens Hartman en Tops kan dit worden aangeduid als aan de ene kant het niet flexibel zijn van regels en aan de andere kant het bemoeien van managers of politici met de praktijk. Deze regel is niet helder, maar mogelijk wel wenselijk geacht door de Gemeente Rotterdam.

De investering die haar ouders in het huis van Alysia hebben gedaan is zeker terug te zien. Het eerste huisbezoek bij Alysia was heel onwerkelijk. Haar problematiek was al bekend bij Bureau Frontlijn en in de meeste gevallen weerspiegelt dit zich ook in de leefomgeving. Bij Alysia was dit absoluut niet het geval en kwamen we een splinter nieuw en prachtig huis binnen (Schot, 10-06-2010).

De gemeente vertelde dat ik vervolgens ook nog eens dat ik binnen twee maanden een huis moest accepteren. Toen had ik ook zoiets van “dit gaat niet werken”, zeker niet als er dan ook nog eens twee maanden overheen gaan, dat duurde mij te lang. Toen zijn we zelf gaan kijken.

Ik wilde graag weg uit Krimpen aan den IJssel want ik had daar geen vrienden, geen familie. Het liefst was ik in Rhoon gaan wonen maar dat lukte niet. Daar is de huur gewoon te hoog. We hebben gezocht naar een woning op internet, bellen, noem maar op. Voor een uitkering ben ik ook geweest in de gemeente Krimpen. Maar omdat ik een huis wilde in Rotterdam moest ik daarvoor ook in Rotterdam zijn. Dus continue gebeld maar ik moest eerst een woning hebben anders kon ik geen uitkering aanvragen. Dus toen zei ik “Ik kan geen woning hebben want ik heb geen inkomsten, ik heb maar €400,-.” Dus eerst een woning. Ik heb 25 februari getekend voor mijn huis en 26 februari heb ik me gelijk ingeschreven bij de gemeente Rotterdam.”

Alysia verteld dat ze om te verhuizen en alle financiële zaken te regelen, niet zonder de hulp van haar ouders kan. “Mijn vader heeft dit huis voor mij geregeld via een particuliere verhuurder. Ten eerste omdat ik hier in Rotterdam niet zomaar een huis kan krijgen door de Rotterdamwet en ten tweede omdat ik bij de woningbouwcoöperaties al op een zwarte lijst sta. Vervolgens kreeg ik dit huis voor een redelijke huurprijs, namelijk €425,- per maand. Het huis zag er niet uit van binnen. Het was totaal uitgewoond en verschrikkelijk smerig. Mijn ouders hebben er voor gezorgd dat het huis weer bewoonbaar is geworden door er €12.000,- in te investeren, alles moest namelijk vernieuwd worden en ze wilden hun kind en kleinkind niet in een verschrikkelijk huis laten wonen. Het enige wat via de verhuurder is geregeld is een nieuwe badkamer, eentje die standaard werd geplaatst. Dit huis was de enigste optie, ook al vond ik het verschrikkelijk om hier te moeten komen wonen. Soms vind ik het nog steeds verschrikkelijk.” De afdeling Sociale Zaken en

Werkgelegenheid heeft in Rotterdam vijf zogenaamde werkpleinen. De gemeente Rotterdam en het UWV WERKbedrijf bieden hier gezamenlijk hun dienstverlening aan. Met als doel: meer werkzoekenden naar een passende baan begeleiden (Gemeente Rotterdam, 2011).

Broodnood is een voorschot dat in uitzonderingsgevallen wordt verleend, wanneer men kan aantonen geen inkomsten te hebben. Men dient zich al te hebben aangemeld voor een uitkering om hier voor in aanmerking te komen.

Evelien Zwart wordt aangewezen als klantmanager van Alysia de Block, nadat er een eerste intakegesprek heeft plaatsgevonden.

Evelien Zwart werkt nu drie en een half jaar bij de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam als klantmanager jongeren op de afdeling Werk. Ze geeft aan dat ze dit werk graag doet. Ze woont zelf in de stad Rotterdam en wil graag maatschappelijk betrokken zijn. Door te werken bij de afdeling Sociale Zaken heeft zij het gevoel echt iets voor haar staat te kunnen doen. Dit wijst volgens Hartman en Tops (2005) op intrinsieke motivatie: op basis van geïnternaliseerde betrokkenheid wil ze het beste van de functie maken. Dit heeft een positief effect op het functioneren.

Het doel van de afdeling Werk is om zo veel mogelijk Rotterdamse burgers aan een baan of een dagbesteding te helpen (Zwart, 2010).

In de Wet Werk en Bijstand (WWB) is in artikel 52, lid 1 opgenomen dat wanneer het recht op algemene bijstand nog niet is toegekend, men een renteloos voorschot kan aanvragen. Dit wordt binnen vier weken na aanvraag dan verstrekt (Wetboek 2010-2011)

“Nog dezelfde dag ben ik doorgedaan naar de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Dynamostraat op Rotterdam-Zuid en daar heb ik een uitkering aangevraagd. Toen zei ik ook dat ik broodnood nodig had dat ik geen inkomsten had. Toen zeiden ze ‘Je hebt die €400,-’ dus toen zei ik ‘Mijn huur is al meer. Ik zit op een kale vloer met mijn kind.’ Dat was allemaal erg veel gedoe. Ik had de week daarop een werkintake met Evelien Zwart en dan kon ik het beter aan haar vragen want dat was wat gemakkelijker. Er moest een briefje geregeld worden en dat kon dan gelijk geregeld worden. Ik ben er ingetrapt, naar huis gegaan en een week later terug gekomen maar Evelien kon mij niet helpen

Evelien Zwart: “Wat ik doe is jongeren tussen de 18 en 26 jaar begeleiden naar een opleiding, werk of een combinatie daarvan. Eigenlijk alle jongeren die hier binnen komen die niet op school zitten, geen werk hebben en geen dagbesteding hebben, die moeten wij vanuit de wet WIJ een traject aanbieden. Dit kan een traject zijn met werk, maar het kan ook een traject zijn met een opleiding. Of een directe baan als we vacatures hebben die aansluiten op de ervaringen van de jongeren. Dus ik begeleid alleen jongeren. Wij begeleiden echt jongeren die snel bemiddelbaar zijn naar werk. Jongeren die een startkwalificatie hebben en geen lichamelijke of psychische klachten hebben, die dus geen belemmering hebben om aan het werk te gaan. De jongeren die dat wel hebben worden door het jongerenloket begeleid. Onze jongeren moeten echt wel binnen 6 maanden aan het werk kunnen”.

Evelien vertelt dat sinds 2008 is de doelmatigheid en de rechtmatigheid bij de afdeling SoZaWe van elkaar gescheiden. Dit houdt in dat er een afdeling Werk is, en een afdeling Inkomens. De afdeling inkomens houdt zich enkel bezig met het verlenen en beëindigen van uitkeringen. Alles wat met geld te maken heeft loopt via deze afdeling. Dit is het stukje rechtmatigheid. Het stukje doelmatigheid ligt bij de afdeling Werk, waarbij klanten van SoZaWe worden

Alysia wil toch graag wat geld hebben, van de €400,- die ze krijgt vanuit het ziektebewaaring kan zij niet alle betalen. Uiteindelijk lukt het Alysia na het invullen van een aantal formulieren toch om een voorschot te krijgen.

Mevrouw Otte: “Je moet ook echt aan kunnen tonen dat je op dat moment echt geen geld hebt. Het minste wat wij nodig hebben om een uitkering of een voorschot te verstrekken is een bankafschrift. Als je dat niet hebt dan kan iedereen wel komen voor een uitkering maar daar zijn bepaalde regels voor. De afdeling inkomen is daar wat strenger in en dat is ook wel terecht denk ik want het is gemeenschapsgeld. Anders zou het betekenen dat ik ook een uitkering aan zou kunnen vragen zonder een bankafschrift te kunnen afgeven. Daar is het niet voor bedoeld.’

Kenmerkend voor beleidssturing volgens Hartman en Tops is de starheid en de striktheid die daarmee gemoeid is. Medewerkers leggen geen huisbezoeken af en zien hun werkplek als belangrijkste basis. Het feit dat Alysia haar klantmanager enkel telefonisch kan spreken terwijl zij beiden in hetzelfde pand aanwezig zijn, wijst op stiptheid bij de klantmanager. Dit heeft geen positief effect echter op de beleving van de klant.

begeleid naar een opleiding, werk of een dagbesteding. Het doel is om deze mensen uit de uitkering te krijgen en aan het werk te helpen. Klanten van de afdeling SoZaWe hebben sinds 2008 twee klantmanagers, één voor inkomen, en één voor werk. Er zijn dus per cliënt twee contactpersonen.

Alysia: “Ik heb van SoZaWe twee keer een voorschot gehad van €150,- per week. Ook heb ik een vorm van een lening gekregen om de periode te overbruggen waarin ik nog geen uitkering had.”

Evelien Zwart: “Alysia wilde een voorschot aanvragen, ze had op dat moment al een ziektebewaaring en ze was inwonend bij haar ouders. Ik heb toen ook gezegd: ‘Je hebt wel wát inkomsten’. Ik heb aangegeven, dat als ze alle papieren inlevert, ze dan een voorschot aan kan vragen. Ze is toen flink uit haar stekker gegaan. Ik probeer haar zo goed mogelijk voor te lichten en ik beloof niks, maar ik probeer haar wel zoveel mogelijk informatie te verstrekken en ze hield zich toen vast aan haar rechten maar dat moet dan eerst wel vastgesteld worden, wat op dat moment nog niet was gebeurd.

Alysia: “Ik had heel erg het gevoel dat ik niet serieus werd genomen. Ze hebben zoiets van ‘daar heb je de zoveelste weer, je hebt 400 euro en daar doe je het maar mee.’ Maar ik denk dan dat zij ook kunnen redeneren dat je het met 400 euro niet redt. Ondanks dat je huurtoeslag krijgt. Het is niet te doen. De broodnood is mij toegezegd maar ik werd maar niet teruggebeld. Toen ben ik naar SoZaWe gegaan. Bij de balie werd toen gezegd ‘Wat kom je doen? Ik zou toch bellen? Uiteindelijk krijg ik dan mijn klantmanager daar bij de balie aan de telefoon en die zegt ‘Ik heb toevallig net je dossier voor mijn neus’. Dat vond ik wel heel erg toevallig. Toen hadden ze een rekening nummer nodig en toen zei ik: ‘Dat heb ik niet’. Haar reactie daarop was toen ‘Oh god, zo’n geval’. En dat gebeurt dan allemaal in de centrale hal, in een openbare ruimte. Je krijgt daar dan een intern telefoontje terwijl het helemaal vol staat.

Mevrouw Post is de klantmanager-inkomen van Alysia. Zij hebben elkaar toegewezen gekregen nadat Alysia zich eerder die week bij Sozawe heeft aangemeld voor een uitkering.

Evelien Zwart geeft aan dat het een van de meest bizarre situaties is die zij heeft meegemaakt in de tijd dat zij bij Sociale Zaken werkt.

Alysia stapt begin februari voor het eerst binnen bij de Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eerste keer dat zij volgens de normale gang van zaken een uitkering ontvangt is medio juni.

De mevrouw die ik aan de telefoon kreeg was mevrouw Post, ik vergeet die naam nooit meer. Ik weet het nog heel goed. Om broodnood te krijgen moest ik papieren hebben van mijn vader zijn bankpas want daar moest het geld naar over gemaakt worden en een briefje, hand geschreven, waarop hij akkoord gaf dat het geld gestort werd op zijn rekening. Ik vroeg of dat ook gefaxt kon worden want hij was op zijn werk. Dat kon niet want dat was niet goed leesbaar. Mijn moeder was er ook bij dus ik zei 'Ik weet het beter, de rekening staat ook op de naam van mijn moeder, zij kan wel een briefje schrijven.' Ik heb het gevoel dat ze alles doen om je maar weg te krijgen. Mijn moeder was er bij. Ze zei: 'Ik heb me nog nooit van mijn leven zo vernederd gevoeld'. En ik ook niet. Ik ben daar ingestort, ik heb daar staan krijsen, ik was echt helemaal in paniek. Het was half vijf 's middags en ik zou teruggebeld worden die dag. Ik had nog niets gehoord dus ik ging op hoge poten daar naartoe aan het einde van de dag en dan wordt je zo behandeld. Die opmerkingen die doen echt pijn. Dat kan gewoon niet. Je kan niet zo iemand behandelen. Ook toen ik daar was. Kom gewoon even achter je plek vandaan, neem me even mee en praat gewoon met me. Ik ben heel rustig en beleefd gebleven maar ik had echt zoiets van 'Wat is dit?'

Toen ik mijn eerste uitkering binnen had hoopte ik dat ik nooit meer binnen zou hoeven stappen bij SoZaWe. Je wordt echt geleefd in zo'n periode. Je hebt het al zwaar en het is geen liefdadigheidsinstelling, en ze moeten hun werk doen ook dat snap ik maar je kunt mensen ook als mensen behandelen. Je hoort soms verhalen dat mensen daar helemaal uit hun stekker gaan, dat ze echt met hun vuist op tafel slaan van 'En nu moet ik gewoon mijn geld hebben want...'. Je staat met je rug tegen de muur. Je hebt een kindje waar je voor moet zorgen en je hebt een huis, maar je moet eerst een huis hebben voordat je een uitkering aan kunt vragen. En dan heb je een huis maar dan krijg je je

uitkering niet. Het is allemaal heel dubbel hoe je dan behandeld wordt. Ik vind het echt onmenselijk.”

Alysia hoeft op dit moment niet te werken, ze heeft een vrijstelling van werk en scholing gekregen van een keuringsarts.

Challenge Sports heeft zich gespecialiseerd in het begeleiden van jonge vrouwen en tienermoeders naar werk of school. Daarbij worden de problemen in kaart gebracht voor deze doelgroep om deze vervolgens weg te nemen (Challenge Sports, 2011)

Aob Compaz is een re-integratie en adviesbureau. Zij voeren onder andere arbeidsgeschiktheidsstoetsen uit en geven daar advies over (Aob Compaz, 2011). Zo ook in het geval van Alysia.

De situatie waarin Alysia zich bevindt is ‘meerkoppig’ en ‘beladen’, precies naar de omschrijving van Hartman en Tops (2005: 43). De problemen zijn door Alysia zelf veroorzaakt maar vanuit het principe van de verzorgingsstaat heeft Alysia recht op hulp, zowel financieel als in natura. Het ‘meerkoppige’ is een kenmerk voor problematiek in de frontlijn. De situaties waarbij slechts één probleem speelt dat vanuit elk punt gelijk te bezien is, zijn binnen de praktijk van Bureau Frontlijn (bijna) niet aanwezig.

Normaal gesproken begeleid Evelien Zwart enkel jongeren die in het bezit zijn van een startkwalificatie. Alysia bezit deze echter niet, toch wordt zij door Evelien begeleid. Evelien kiest er zelf voor om Alysia in haar klantenbestand te houden en niet ‘door te sturen naar een anderen afdeling’. Volgens Hartman en Tops (2005: 62) kan dit worden geduid als een positieve uitwerking van frontlijnsturing: Doen als de hoeksteen van de uitvoering.

Evelien Zwart: “Ik wilde haar na de werk-intake aanmelden voor een traject voor alleenstaande moeders bij Challenge Sports maar daar was ze het absoluut niet mee eens. Challenge sports is een re-integratiebureau voor vrouwen begeleidend naar werk of een opleiding. Dat is een traject dat best intensief is voor een paar dagen per week, maar ik heb haar toen eerst laten keuren bij Aob Compaz om te kijken of zij in staat was om te werken. Daar is vastgesteld dat zij niet zou kunnen werken voor de duur van een jaar. De reden daarvoor was dat ze onder andere bij specialisten in het ziekenhuis liep en zelf aangaf dat zij niet kon werken. Je kunt er dan wel een ja-nee verhaal van maken *Ik vind dat jij wel kunt werken, maar jij niet*, maar zo’n arts gaat er gewoon naar kijken en geeft dan een objectief advies.”

Alysia: “De keuring heeft mijn klantmanager aangevraagd. Ik heb haar verteld dat ik op dat moment niet in staat was om te leren of te werken maar dat ik wel wil leren maar dat dat niet hele dagen kan. Oké, dan krijg je een uitnodiging en dan wordt je gekeurd en die arts zei eigenlijk meteen dat ik een vrijstelling zou krijgen. Toen viel er een zware last van me af”

Evelien Zwart: “Met de ontheffing die Alysia heeft en haar huisvestingsproblemen destijds, ben er geen voorstander van om mensen van het ‘kastje naar de muur’ te sturen. Ze zou eigenlijk door het jongerenloket begeleid moeten worden omdat ze ook geen startkwalificatie heeft. Tijdens het eerste gesprek was ze niet erg positief en niet erg happy. Wanneer ik haar doorstuur naar het jongerenloket gaat daar weer iemand het hele plannetje opnieuw afrollen, maar op dat moment moet je de klant centraal stellen en heb ik de aanvraag hier laten liggen. Ik ben vervolgens dus met haar aan de slag gegaan. Maar ze had eigenlijk gezien haar situatie door het jongerenloket begeleid moeten worden

Alysia heeft echter niet het idee dat de klantmanagers werken vanuit de gedachte dat de klant centraal staat.

Alysia geeft aan dat zij vindt dat ze recht heeft op het geld dat ze zou moeten krijgen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een uitkering dus.

Uitvoeringsprocessen worden volgens Hartman en Tops (2005) altijd gekenmerkt door directe interactie met betrokken mensen. In dit geval is er sprake van interactie tussen Evelien Zwart en Alysia. De interactie is redelijk gespannen. Door de hoge mate van spanning neemt het belang voor de kwaliteit van de stedelijke samenleving toe: een gespannen situatie tussen klant en manager is niet wenselijk en zorgt er voor dat vanaf beide kanten een negatieve houding wordt aangenomen. Om toch een hoge mate van kwaliteit te kunnen behouden voor de samenleving is het nodig dat dit soort situaties niet vaak voorkomen. Om dit te voorkomen kan er gedacht worden aan een actierepertoire dat afwijkt van normale situaties, wat dan uit komt bij frontlijnsturing (Hartman en Tops, 2005:62)

omdat ze geen startkwalificatie en een fysieke beperking heeft. Alysia is eigenlijk de uitzondering op de regel. Ze heeft wel werkervaring maar stel dat haar ontheffing afloopt en ze zou zich weer goed genoeg voelen om te gaan werken dan zou er waarschijnlijk voorgesteld worden door een re-integratiebureau om weer een opleiding te gaan volgen. En tot die tijd een baan te vinden in een winkel of in een callcenter. In principe is al het werk passend. Dat zal zij dus vooral moeten aannemen en helemaal omdat ze geen afgeronde opleiding heeft kan ze niet zo veel noten op haar zang hebben. Ze zal toch een beetje genoeg moeten nemen.”

Alysia: “Ja, ik heb er recht op. Mijn kind heeft er recht op, laat ik het zo zeggen. Mocht ik het geld niet krijgen dan zou ik gaan werken, dan moet je. Dan moet je moet je gaan werken om geld te krijgen maar dat had ik niet lang volgehouden. Na een tijd was ik dan totaal ingestort denk ik dan. Dit is de beste oplossing voor Nando, absoluut. Als ik had kunnen werken en ik had het aangekund dan had ik echt niet bij de sociale dienst gestaan. Wanneer ik iets geleerd heb en dan terug kan kijken wil ik nooit meer zo afhankelijk zijn van zo’n instelling. Dat wil ik echt niet meer.”

Evelien Zwart: “In het afgelopen half jaar heb ik Alysia vier of vijf keer gezien Ik moet zeggen dat ik het contact ook niet op zoek. Als ze vragen heeft ben ik bereikbaar en als ze een afspraak wil, prima, maar als iemand ontheffing heeft dan heb je er eigenlijk niet veel werk aan en dan is het niet echt nodig om contact te hebben tenzij ze dat zelf wil natuurlijk. Ik zoek ook geen contact door de gespannen situatie, zoals ik al eerder zei, zo’n gesprek is niet vaak voorgekomen.

Mijn insteek en houding hangt toch nog het meest af van de houding van de klant: hoe veel initiatief iemand neemt. Als iemand niet wil werken en absoluut niet gemotiveerd is dan zal ik ook anders in een gesprek zitten. Dan zal mijn houding wat

Evelien Zwart geeft door haar houding uiting aan vakmanschap: ze bewaart gepast afstand tot de cliënt en blijft zelf de leider in het traject. Dit wijst volgens Hartman en Tops (2005) op een positieve uiting van beleidssturing.

Als frontlijn-uitvoerder is het belangrijk dat je er rekening mee houdt dat je intervenueert in de leefwereld van de burger. Door binnen te stappen bij Alysia ben ik het beeld van 'De Overheid' die voor oplossingen komt zorgen. Dit brengt een grote mate van verantwoordelijkheidsgevoel en ook druk met zich mee. Als frontlijnmedewerker doe je je best om er voor te zorgen dat er geen strubbelingen ontstaan zodat de naam van onze 'frontlijnorganisatie' helder blijft.

Evelien Zwart verteld dat er bijna ieder jaar een nieuwe Slogan of een nieuw motto wordt gelanceerd. De politiek en de leidinggevendenden van de organisatie bepalen wat de uitvoering hierin gaat doen. Dit wijst volgens Hartman en Tops op bemoeienis vanuit het management over hoe en wat de uitvoering moet doen. Een uitgangspunt is niet erg, echter is het niet bevorderlijk dat de politiek zich gaat mengen in het 'hoe'. Dit kan namelijk leiden tot het fenomeen van de Russische spijkerfabriek.

zakelijker zijn en zal ik meer aandacht op de regels vestigen. Over het algemeen ben ik vrij informeel maar wel correct”

Alysia: “Het gaat zoals het gaat bij Sociale Zaken, je kunt op je kop gaan staan en dat is het, je wordt als een nummer gezien en niet als een persoon. Want anders zouden ze wel met je mee gaan denken of zorgen dat je inderdaad iets kan gaan doen. Je wordt als je weggaat weer onder op de stapel gelegd en dan gaan ze gewoon weer door naar de volgende, dat weet ik zeker. Dat is wel jammer.”

Via een Sociaal Raadslied komt Alysia terecht bij Bureau Frontlijn, bij het toenmalige project Praktijk Begeleiding. Samen met twee collega's doe ik de intake, waarbij één iemand schrijft en één iemand vragen stelt. Er komen een groot aantal onderwerpen aan bod: wonen, werk en inkomen, gezondheid, veiligheid en sociale participatie. Na de intake is een beeld bekend van de problemen die in het gezin spelen en wordt er een handelingsplan opgezet. De begeleiding start voor Alysia in de zomer, wanneer een volledig team van studenten niet aanwezig is. Samen met Alysia worden er stappen genomen om haar belangrijkste problemen eerst op te lossen: schuldsanering is nodig en nagaan wat Alysia in de toekomst kan doen op het gebied van scholing.

Evelien Zwart: “Dit jaar is ons motto 'alle burgers tellen mee'. Dat betekent niet dat je alles geeft wat de klant wil maar dat je kijkt naar wat de klant nodig heeft. Ik denk dat we doelgericht bezig zijn. We zijn aardig op weg met de klant centraal stellen en ik denk dat we wel toegankelijker zijn als afdeling dan voorheen. We zijn telefonisch goed bereikbaar, daar begint het al mee. Dat was vroeger 1 uur per dag, van negen tot tien en nu heel de dag. Dat je bereikbaar bent is denk ik al heel belangrijk.”

Alysia: “Ik denk dat de werkdruk bij SoZaWe gewoon zo enorm groot is, communicatie is er niet, drie mensen zeggen allemaal wat anders. Ze weten

Vanuit de New Public Management gedacht worden prestatieafspraken gemaakt in meetbare termen. Het inzichtelijk maken van prestaties is volgens deze manier van denken wenselijk en veel terug te zien in publieke organisaties. Zo ook bij SoZaWe. De prestaties worden per jaar vastgelegd en kunnen hierdoor transparantie geven aan wat er per jaar moet gebeuren. Daarnaast kan het ook motivatie en richting geven aan het functioneren van de organisatie. Een gevaar is echter dat het leidt tot perverse effecten, waarbij het gedrag van de uitvoerder wel bij draagt aan het realiseren van de gemaakte prestatieafspraken maar feitelijk of materieel niet (Hartman en Tops, 2005: 72). In dit geval geven de klantmanagers aan tevreden te zijn met de afspraken omdat dit helderheid geeft.

In beleidsdoelstellingen ligt vaak vast wat er bereikt moet worden en ook hoe dit moet gebeuren. De vrijheid die de klantmanagers toch pakken om hun werk goed uit te kunnen voeren duidt op de klassieke manier van beleidsuitvoering en dus ook op beleidssturing. Deze 'discretionaire' ruimte is wenselijk omdat dit toegewijde uitvoering bevordert: men denkt niet ten eerste aan het beleidsdoel maar aan de klant (Hartman en Tops, 2005: 70-71).

Hartman en Tops (2005) stellen dat de ambtenaren in theorie weten waar ze zich aan moeten houden, maar dat er in de praktijk altijd ruimte is voor initiatief en interpretatie. Dit heeft te maken met de 'onvolkomenheid' van de voorschriften. Dit lijkt ook nu het geval. Iemand in de uitkering houden kost inderdaad vaak meer dan een éénmalige investering, echter om dit te realiseren is het noodzakelijk dat ambtenaren creatief omspringen met de regels.

niet wat ze aan kunnen bieden en ik denk dat veel mensen die daar werken toch wel gefrustreerd zijn. Het zijn niet echt vrolijke mensen. Ik begrijp dat er veel mensen misbruik maken van de gemeente maar er zijn ook mensen die wel willen werken en die dat niet kunnen en dus het geld nodig hebben om te overleven. En dan vind ik dat je niet zo met mensen om kunt gaan.”

Mevrouw Otte. “Er wordt ieder jaar een jaarplan opgesteld en daarin staat hoeveel klanten op welk traject moeten worden aangemeld. Dat zijn allemaal vooraf ingekochte trajecten en je moet inderdaad een bepaald aantal klanten per maand laten uitstromen. Dit wordt ook in je registratie verantwoordelijke afspraken (RVA) opgenomen. Aan het einde van het jaar moet je 750 klanten op trajecten hebben geplaatst en je moet gebruik maken van de verschillende trajecten die zijn ingekocht. Bij de afdeling activering vind ik de nadruk meer liggen op het feit dat de klanten echt moeten re-integreren en bij de afdeling werk ligt de nadruk echt op het laten uitstromen van klanten: uit de uitkering naar werk. Er kunnen echt gevolgen zitten aan het wel of niet halen van je vooraf vastgestelde RVA. Bij je beoordelingsgesprek zal je het toch wel horen als je je RVA niet hebt gehaald. Het is net dit jaar ingevoerd dus we weten nog niet wat het eindresultaat zal zijn en hoe we daarop beoordeeld worden.

Evelien Zwart: “Ik vind het wel terecht dat we beoordeeld worden op onze RVA's, zeker omdat we zelf geacht worden om het stukje doelmatigheid te doen. Je dwingt op deze manier een klantmanager om effectiever te werken. Ik vind SoZaWe een bureaucratische organisatie maar daar ben ik nu wel weer aan gewend. Er wordt namelijk, met het oog op uitstroom naar werk, ook nog ruimte gegeven om creatief om te gaan met de regels. Het doel heiligt de middelen. Wanneer er iets nodig is, een cursus of een aanvraag voor een bijdrage voor sociale hygiëne en dat is nodig om de klant aan een baan te helpen dat is dat zeker wel te bespreken. De belangrijkste

gedachte daarachter is, is dat een klant aan het werk gaat en uit de uitkering komt. En wat hij daar bij nodig heeft dat is aan jou en dat mag je zelf bepalen. Ik vind dat je in bepaalde situaties ook wel moet individualiseren. Er is beleid maar er moet ook ruimte zijn om dit anders te interpreteren. Je moet in je hoofd hebben ‘Wat is het beste voor de klant en hoe is iemand zo snel mogelijk aan het werk geholpen?’ en ja, door dan maar stug ‘Nee’ te zeggen en ‘Dit zijn de regels’, dat wekt alleen maar frustratie op bij een klant en ook bij jezelf denk ik.

Bureau Frontlijn heeft vanuit het project Praktijk begeleiding de rol op zich genomen van regisseur. Als spil in het web ondersteunen zij cliënten bij het onderhouden van contacten met de instellingen waarmee de cliënt te maken heeft. Het doel is om de cliënt zelf de vaardigheden aan te leren die nodig zijn om zelfstandig problemen op te lossen. Zij werken dus ook in de uitvoering. In veel van de gevallen heeft een cliënt van Praktijk Begeleiding ook een klantmanager bij Sozawe. Volgens Sharpf (1978) is uitvoering een proces van interactie, echter blijkt vaak in de praktijk dat de interactie tussen de begeleiders bij Bureau Frontlijn en de klantmanagers bij Sozawe niet aanwezig is. Er moet voortdurend worden ingespeeld op posities en verhoudingen zoals men in concrete situatie aantreft. Begeleiders van Bureau Frontlijn voldoen vaak niet aan deze eis, waardoor een goede samenwerking niet of nauwelijks tot stand komt.

Mevrouw Otte: “We weten vaak niet dat klanten in de begeleiding zijn bij Bureau Frontlijn en dan ben je bezig met de klant. Medewerkers van Bureau Frontlijn bellen dan opeens heel gechoqueerd op van ‘Ik ben al met de klant bezig!’. Ja, maar als je me van tevoren even een mailtje stuurt of een kopie van je hulpverleningsplan dan weet ik dat jullie bezig zijn met een klant en dan kan ik daar rekening mee houden. Ik kan alleen maar blij zijn als jullie een klant begeleiden, alle hulp is meegenomen en wij hebben niet de tijd om de klant te gaan begeleiden met problemen en met schulden. Dat kunnen wij niet doen. Het is fijn dat een klant wordt begeleid maar het is ook fijn om dat te weten, dan kunnen we dat ook nog in het traject zetten. Bureau Frontlijn heeft een eigen manier van werken en zo gaat het dan. Ik heb eerder meegemaakt dat een klant mij en een medewerker van Bureau Frontlijn tegen elkaar probeerde uit te spelen. Wat ze bij mij niet gedaan krijgt gaat ze bij jou zoeken.

9.3 Conclusie casus Alysia de Block

De casus van Alysia de Graag is een typische casus bij het project Praktijk Begeleiding. De onderzoeker heeft hier zelf Alysia begeleid wat heeft gezorgd voor veel inzicht in de praktijksituatie waarin Bureau Frontlijn en medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en werkgelegenheid dagelijks werken.

In onderstaande tabellen zijn op basis van de operationalisatie uit hoofdstuk 6 weer positieve en negatieve uitingen weergegeven van beide sturingsmechanismen. Deze zijn aangevuld met ervaringen van de onderzoeker en in dit geval tevens de begeleider van Alysia. De aanvullingen worden in de verdere verloop van deze conclusie verder toegelicht.

beleidssturing	frontlijnsturing
Transparant en meetbaar Door het stellen van targets en het opstellen van jaarplannen weten medewerkers waar ze aan toe zijn.	Prompte actie en reactie Het werk door een frontlijnmedewerker wordt met een gezonde dosis spanning gedaan. Dit zorgt voor alertheid bij gesprekken met de cliënt.
Inzet en vakmanschap De klantmanager heeft kennis van zaken en blijft te allen tijde de leidinggevende van de cliënt.	Realistisch en taakgericht Samen met de cliënt wordt gekeken hoe problemen het snelst op te lossen zijn. De cliënt leert de vaardigheden om zelfredzaam te worden.

Tabel 9.1: Positieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

beleidssturing	frontlijnsturing
Stiptheidsactie Regels zijn in een aantal gevallen niet complementair: er kan geen uitkering worden aangevraagd zonder huisadres, maar een huis zonder inkomsten is ook niet mogelijk.	Geen aansluiting Er bestaat niet tot nauwelijks binding tussen medewerkers van Sozawe en Bureau Frontlijn, waardoor samenwerking niet wordt gerealiseerd.
Stiptheidsactie Het kantoor wordt als basis gebruikt. Medewerkers van de afdeling Sozawe gaan slecht op uitzonderingsbasis op huisbezoek.	Geen aansluiting Binnen de afdeling Sozawe heeft Bureau Frontlijn een negatieve naam aangezien zij niet duidelijk zijn in de communicatie en vrij star overkomen.
Russische spijkerfabriek Het management bedenkt de regels en targets, waarna de uitvoering door anderen wordt gedaan. De invloed van het management is groot.	
Oncontroleerbaar / onaanspreekbaar Klantmanagers behandelen cliënten niet gelijk. Dit hangt af van de inzet van de cliënt. Op basis van regels is dit niet wenselijk.	

Tabel 9.2: Negatieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

Uit bovenstaande tabellen wordt geconcludeerd dat zowel op basis van beleidssturing als op basis van frontlijnsturing positieve uitingen worden gevonden. Deze uitingen zijn beide voor de mechanismen ‘personen’ en ‘prestaties’.

In tabel 9.2 is te zien dat er een groot aantal negatieve uitingen zijn van beleidssturing. Echter moet hierbij een zekere mate van terughoudendheid in acht worden genomen. De negatieve uitingen zijn namelijk bekeken vanuit het oogpunt van de afdeling Sociale Zaken, die volgens beleidssturing werken. Echter hebben niet alle negatieve uitingen die hierboven staan direct negatieve gevolgen voor de cliënten van de afdeling, maar mogelijk wel voor de afdeling zelf. Zo is het voor de cliënten niet direct negatief wanneer zij niet allemaal hetzelfde worden behandeld. Een menselijke maat is volgens Hartman en Tops (2005) zelfs wenselijk. Echter vanuit de gedachte dat er regels zijn opgesteld om alle cliënten gelijk te behandelen, is het ongelijk behandelen een negatieve uiting.

Daarnaast hebben de klantmanagers van Alysia een grote mate van intrinsieke motivatie, dat bijdraagt aan het werken met de eerder genoemde ‘menselijke maat’. Zo wil de klantmanager bijvoorbeeld Alysia zelf begeleiden en niet doorschuiven naar een collega, en is zij creatief in het verzinnen van oplossingen om mensen aan het werk te krijgen.

Wat tot slot een groot verschil is tussen frontlijnsturing en beleidssturing, dat ook in deze casus naar voren komt, is de versplinterde aanpak van problematiek. De klantmanager van Alysia is niet in staat om Alysia te helpen met verschillende problemen, maar dit kan wel bijdragen aan haar welzijn. Vanuit frontlijnsturing wordt getracht een brede blik te hanteren en daarbij ook een brede aanpak. Het uitvoeren van follow-ups is belangrijk, echter is het hiervoor ook noodzakelijk om in een team te werken. Het organiseren van follow-ups vergt vaak veel kennis en tijd en als nieuwe begeleider is het erg lastig om in een frontlijnorganisatie te werken zonder dat je beschikt over een persoonlijk netwerk. Tevens brengt het werken in de frontlijn ook een hoge mate van verantwoordelijkheid met zich mee. Na het werk ‘de deur achter je dicht trekken’ is makkelijker gezegd dan gedaan.

10 Casus 3: Dhr. Aydin

10.1 Inleiding

Meneer Aydin is in 2003 naar Nederland verhuisd, nadat hij in die zomer is getrouwd met zijn reeds in Nederland wonende vrouw. In 2004 verwelkomen zijn hun eerste kindje. Meneer Aydin volgt de eerste twee jaar dat hij in Nederland is een inburgeringscursus, die hij succesvol afrond. Hij behaalt hiermee een NT2 niveau in de Nederlandse taal, wat betekent dat hij de Nederlandse taal beheerst en zich minimaal kan redden in de samenleving. Volgens de omschrijving die is opgenomen in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs is hij met dit niveau in staat om een assistent-opleiding te volgen in het secundair beroepsonderwijs (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011). Meneer en mevrouw Aydin hebben drie kinderen, waarvan Inanch hun oudste kind is. Inanch heeft moeite met het leren lezen en schrijven op school en is via zijn basisschool terecht gekomen bij het programma LOTS, bij het project OK-leren. Via het project proberen twee studenten die in hun derde jaar van de pedagogiek opleiding zitten, de ouders van Inanch beter te leren hoe zijn hem kunnen helpen bij huiswerk en het oefenen met de Nederlandse taal. Vanuit LOTS is het initiatief ontstaan om bij ouders te peilen in hoeverre zij nog behoefte hebben aan een taalcursus of taaltraject. De vader van Inanch zou dit graag willen, hij wil beter Nederlands leren spreken, schrijven en lezen. In deze casus komen drie mensen aan het woord. Ten eerste meneer Aydin zelf. Ook komt Lisette Schreuder aan het woord, projectmedewerker bij LOTS en coördinator van de taalstimulering bij ouders. Ten derde komt mevrouw Luitinghe aan het woord. Zij is projectleider laaggeletterden bij Alsare, een van de aanbieders binnen de gemeente Rotterdam op het gebied van inburgeringscursussen en cursussen voor laaggeletterden. Samen met deze drie mensen wordt het verhaal verteld waarom het soms in de praktijk zo lastig is om allochtone burgers aan te melden voor een taalcursus, terwijl het volgens de reclames en campagnes zo gemakkelijk zou moeten zijn. Wat is de werkwijze van al de betrokken instanties en waarom komen we obstakels tegen?

10.2 Learning History

Laaggeletterden (vaak ook wel functioneel analfabeten) hebben vaak wel enige scholing gehad maar kunnen onvoldoende lezen en schrijven om volwaardig mee te draaien in de maatschappij, thuis en op het werk (Stichting Lezen en Schrijven, 2011).

Eén op de vijf Rotterdammers heeft moeite met lezen en schrijven. Het leven kan dan behoorlijk ingewikkeld zijn. De gemeente Rotterdam wil graag dat iedereen mee kan doen. Taal is daarbij een belangrijke basis. In Rotterdam kunnen laaggeletterden diverse taaltrajecten volgen. Gratis. Want het is nooit te laat om beter te leren lezen en schrijven (Gemeente Rotterdam, 2011).

Isabel Luitinghe: “Op dit moment is één op de vijf Rotterdammers laaggeleerd, waarmee Rotterdam landelijk gezien als slechtste scoort. De gemeente heeft daarom ook gezegd ‘We moeten daar wat aan gaan doen.’ dus dat doen we nu ook. Er zijn officiële taaltrajecten waarbij mensen worden getoetst door een onafhankelijk toetsbureau in Rotterdam. De doelstelling van het project laaggeletterden is dat ze minimaal één niveau hoger eindigen met lezen en schrijven, dan dat ze op dat moment hebben. Rotterdam heeft een uitzondering gemaakt dat er ook ex inburgeraars aan deze trajecten mee mogen doen. Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente Rotterdam heeft in een

De Wet inburgering biedt gemeenten veel beleids- en uitvoeringsvrijheid om op gemeentelijk niveau de inburgering goed te organiseren. Dit om de sociale, economische en culturele participatie van nieuwe Nederlanders in de gemeenten te bevorderen. De gemeente heeft als taak om inburgeraars minstens naar het gevraagde noodzakelijke taalniveau van het inburgeringsexamen te begeleiden (Het begint met taal, 2011).

Meneer Aydin is een van de mensen die jonge kinderen heeft en die graag naar school zou willen om de Nederlandse taal nog beter te leren.

Lisette Schreuder is projectmedewerker bij LOTS, op het project OOK, dat staat voor Opvoedingsondersteuning Ouder en Kind. Ze legt samen met haar collega's huisbezoeken af en geeft ouders van vaak allochtone afkomst tips over hoe zij beter met hun kinderen kunnen omgaan en wat zij in het geval van opvoedproblemen kunnen doen.

brief gericht aan de raadscommissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie (MVP) laten weten dan zij de komende vier jaar gaan inzetten op het verminderen van de taalachterstand bij haar inwoners. De doelgroep die daarbij nu prioriteit krijgt zijn ouders met jongen kinderen. Het is namelijk belangrijk om te voorkomen dat kinderen al met een taalachterstand starten op de basisschool (College van B&W, 2011).

Meneer Aydin: “In 2004 volgde ik een taal cursus via mijn inburgeringstraject. Daarbij heb ik niveau twee gehaald en ik zou toetsen gaan doen voor het behalen van niveau drie. Maar op dat moment verliep mijn verblijfsvergunning af. Ik heb toen van de gemeente Rotterdam een brief ontvangen en daar stond in dat ik moest stoppen met mijn opleiding en dat ik werk moest vinden. Ik moest een baan vinden voordat ik een verlenging van mijn verblijfsvergunning zou krijgen. Op dat moment was mijn vrouw net bevallen van ons eerste kind en zij kon niet werken. Ik heb tegen mijn klantmanager gezegd ‘Ik wil eigenlijk de taal goed leren en een opleiding doen en ik ken de taal nog niet goed genoeg.’ Maar ze zeiden ‘Nee, je moet werken voor het nieuwe kaartje.’¹

Lisette Schreuder: “Wat wij heel veel bij onze projecten zien is dat kinderen ook moeite hebben met de Nederlandse taal en dat wij vaak bezig zijn met taalstimulering. We zien dan ook dat ouders vaak moeite hebben met de taal en alleen in hun eigen taal spreken met de kinderen in de thuissituatie.”

Meneer Aydin: “We spreken geen Nederlands thuis. Ik kan het niet 100 procent goed en als ik met de kinderen Nederlands wil praten dan weet ik niet of ik het goed doe. Ik ben bang dat ik het hen verkeerd

¹ De grammatica van de Nederlandse taal is bij meneer Aydin nog niet zo goed. Om deze reden zijn de antwoorden die hij in het interview heeft gegeven niet letterlijk overgenomen, maar aangepast aan correcte grammatica.

Ook wethouder Louwes van Arbeidsmarkt, Hoger Onderwijs, Innovatie en Participatie stelt dat dit een probleem is bij kinderen. Kinderen goriën op met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal met als gevolg dat zij hun talenten niet optimaal kunnen benutten. Dit blijkt ook uit het Rotterdamse Onderwijsbeleid 'Beter Presteren'. Door de investering met betrekking tot taal ook op de ouders te richten wordt het taalniveau van kinderen ook beter (College van B&W, 2011).

Ook mevrouw Luitinghe is er van overtuigd dat taalstimulering bij ouders een groot voordeel met zich mee kan brengen.

Om de taalbeheersing bij ouders te vergroten is bij LOTS een initiatief gestart waarbij nagegaan wordt welke ouders nog een taal cursus zouden kunnen en willen doen. Lisette Schreuder coördineert dit.

Alsare Ontwikkeling is een ontwikkelings- en adviesbureau en houdt zich hoofdzakelijk bezig met educatie en volwasseneducatie. Sinds het ontstaan van Alsare hebben zij een samenwerkingsverband met de gemeente Rotterdam, waarbij Alsare de inburgerings- en laaggeletterdetracten 'ge Gund' krijgt van de gemeente Rotterdam. Een gunning is het verlenen van een opdracht door een overheidsinstelling. In dit geval worden inburgeringstracten en taaltracten niet door de gemeente zelf uitgevoerd, maar geeft zij daarvoor organisaties de opdracht.

leer. Daarom wil ik met hen niet de taal praten en praat ik met hen alleen in het Turks."

Lisette Schreuder: "Als ouders meer Nederlands zouden leren dan zouden ze ook meer samen met hun kind kunnen oefenen en voorlezen. Op deze manier kunnen ze de taal ook meer bij hun kind stimuleren. Verder is goede beheersing van de Nederlandse taal ook belangrijk als ze willen werken: het vinden van werk, het begrijpen van brieven, zelf brieven schrijven. Maar ook het contact met instanties en begrijpen waar je recht op hebt."

Isabel Luitinghe: "Het mes snijdt aan zoveel kanten: doordat iemand de taal beter leert spreken en beter leert schrijven en beter leert lezen, vergroot je het zelfvertrouwen waardoor iemand op een sollicitatiegesprek ook weer beter uit zijn woorden komt. Het is zo basic: ouders kunnen beter de kinderen opvoeden zodat je weer minder problemen met de kinderen krijgt en ze kunnen beter met de docenten van kinderen overleggen.

Lisette Schreuder: "We hebben het bij heel veel gezinnen gevraagd of zij interesse hebben maar uiteindelijk hebben we negen gezinnen vanuit LOTS waarvan ik de gegevens had. Deze ouders heb ik bij Alsare aangemeld. Alsare vertelde toen ze hier kwamen voor een presentatie dat ik mensen gemakkelijk kon aanmelden. Ze zeiden 'Meld ze aan en ze kunnen meteen in een cursus en dat gaat allemaal heel makkelijk. Als jullie ouders hebben met problemen met taal dan kunnen ze meteen beginnen bij ons. We zijn overal in de buurt bezig en dat het gratis is voor ouders'. Dat klinkt allemaal super goed."

Isabel Luitinghe: "Dit jaar werken wij in onderaannemerschap van Ooverbruggen, een organisatie die taaltracten aanbiedt. Ooverbruggen heeft het eigenlijk ge Gund gekregen, dat is ook een grote taal-aanbieder, maar zij hebben in 2010 best veel ge Gund gekregen. Ze hebben ons gevraagd om het uit te voeren."

Wanneer Rotterdamse burgers zich willen aanmelden voor een taalcursus kan dit volgens de campagnes en de daarbij behorende posters die nu in de stad hangen heel gemakkelijk. Op de website van de gemeente Rotterdam staat dat mensen met een uitkering aan hun klantmanager kunnen vragen of zij hen willen aanmelden voor een taaltraject. Wanneer mensen geen uitkering hebben kunnen zij contact opnemen met het Centraal Inburgerings Loket (CIL). Ook kunnen zij zelf naar een aanbieder toestappen en vragen om hen in te schrijven bij een taaltraject (Gemeente Rotterdam, 2011).

Alsare is een kleine organisatie die is opgericht in 2007. Om de afspraken na te komen vinden de medewerkers van Alsare het zelf ook hun taak om mensen te werven voor hun inburgerings- en taaltrajecten. Isabel Luitinghe zegt hier op: “Wij moeten er voor zorgen dat we de klassen vol krijgen dus zelf de cliënten werven hoort er wel bij. Je krijgt op een gegeven moment een toezeggen dat je 100 mensen in de klas mag plaatsen maar die komen niet aanwaaien.”

De trajecten die Alsare aanbiedt met betrekking tot taal nemen zo'n twee à drie dagdelen in beslag (Alsare, 2011).

Met betrekking tot eigen verantwoordelijkheid geeft Lisette het volgende aan.

Isabel Luitinghe: “Mensen kunnen zich zelf aanmelden bij onze organisatie. Er worden vind ik te weinig mensen via klantmanagers aangemeld. Wij werven natuurlijk zelf ook actief. We zetten ook de professionals in zoals Vraagwijzer, de Sociale Raadsliden en andere professionals waar mogelijk mensen komen met een taalprobleem. Deze professionals benaderen we en lichten we ook voor om hen er op te wijzen dat taalachterstand een probleem is. Wij maken ze bewust van het feit dat zij worden geconfronteerd met het probleem en we geven dan ook aan was de oplossing is. We werven dus via de professionals maar ook via de doelgroep zelf. Bijvoorbeeld als er een fietsclubje is dan gaan we daar voorlichting houden, in moskee in de Poolse kerk, in ouderkamers en je kunt het zo gek niet verzinnen: markten, braderieën. Overal waar de doelgroep zou kunnen zijn daar willen wij ook zijn. Wat laaggeletterden betreft werken we ook graag samen met de professionals. Laaggeletterden kun je vaak niet makkelijk herkennen, zeker als we het over de autochtone laaggeletterden hebben maar ook de allochtone laaggeletterden kun je moeilijk herkennen. De tweede en de derde generatie allochtonen spreken de taal wel goed waarbij gelijk wordt gedacht: ‘Die spreekt de taal wel goed dus lezen en schrijven zal ook wel goed zijn.’ Maar door het inschakelen van professionals kom je daar gemakkelijker achter.”

Lisette Schreuder: “Les bij Alsare is sowieso één of twee dagdelen in de week. Je krijgt daar heel intensief les, dat is natuurlijk ook wel heel goed want anders schiet het ook niet heel erg op, maar heel veel ouders wilde dat toch uiteindelijk niet. We hebben het bij heel veel gezinnen gevraagd en in het totaal hebben we negen gezinnen vanuit LOTS die ik bij Alsare heb aangemeld.”

“Sommige ouders zijn zo gemotiveerd dat als je die laat weten wat er is op het gebied van taal of waar het zit, dat zij dit zelf regelen. Andere ouders hebben ook zo veel andere problemen en dan is het leren van de Nederlandse taal niet hun allerhoogste

Lisette Schreuder heeft als coördinator bij LOTS uiteindelijk 9 mensen aangemeld bij Alsare. Zij kreeg daarbij na verloop van tijd echter te horen dat van de acht mensen die ondertussen een screening hebben gedaan, er maar drie les hadden op een gratis taaltraject.

Iedere deelnemer heeft een klantmanager. Voor mensen met een uitkering is dit een klantmanager op een Werkplein en voor mensen zonder uitkering een klantmanager bij het CIL. Tijdens een uitgebreide intake wordt vastgesteld welk traject het beste aansluit bij het participatiedoel van de deelnemer. Na de intake komt een deelnemer direct terecht in een brugklas van de aanbieder. Hier neemt een aanbieder een onafhankelijke taalleer-toets af. Deze stelt het taalniveau en het leervermogen van de deelnemer vast (Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving, 2011).

Taaltrajecten kunnen vanuit verschillende stromen worden bekostigd. De onderwijsraad stelt dat heel wat projecten proberen een verbinding te leggen tussen de vaardigheid lezen en schrijven en de plaats in de samenleving. Deze twee factoren beïnvloeden elkaar over en weer. Dat levert in de uitvoering nog wel een probleem op: op welke titel worden alfabetiseringstrajecten bekostigd. Vanuit de Wet Inburgering (WI) die een inburgeringsplicht vastlegt, de wet die de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand regelt (de Wet Werk en Bijstand WWB) en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) (Onderwijsraad, 2011). Wat de onderwijsraad in het hierboven beschreven probleem constateert is volgens Hartman en Tops (2005) te typeren als een stiptheidsactie: er wordt niet flexibel omgegaan met regels, en zoals in de situatie die Lisette Schreuder tegen komt, wordt er ook

prioriteit. Het verschilt ook gewoon heel erg per ouder of ze een beetje weten wat er in de wijk zit of dat ze weinig buiten komen. Dit laatste is dan ook wel wat lastiger. Maar wanneer je merkt hoe lastig het is voor ons om het te regelen voor onze cliënten, dan is het voor een ouder die bijna geen Nederlands spreekt als helemaal lastig om dit te gaan regelen.”

Isabel Luitinghe: “Een aanmelding verloopt als volgt: er zijn verschillende wegen naar een taaltraject. Iedereen heeft maar één keer recht op een inburgeringscursus. Dus meldt je mensen aan voor een inburgering maar hebben ze dat al een keer gedaan dan krijg je een negatieve terugkoppeling. Deze mensen komen dan nog wel in aanmerking voor een taaltraject voor laaggeletterden. Bij het CIL worden mensen alle mensen die worden aangemeld ingevoerd in een systeem. Het CIL heeft sinds het ontstaan in 2007 alleen maar gescreend op inburgering. Dat is een automatisme geworden, en je moet er dus zelf ook op letten dat je niet iedereen op dezelfde lijst zet aanmeldt, omdat het CIL een negatieve terugkoppeling geeft voor mensen die al een inburgeringscursus hebben gedaan.”

Lisette Schreuder: “Ik ben nu aan het proberen om er achter te komen waarom ze geen recht meer hebben. De reden stond er bij een aantal wel bij. Bij een stuk of drie was het dat ze geen toestemming vanuit de WEB kregen. Dat betekent dan dat er vanuit de klantmanager geen toestemming wordt gegeven. Toen heb ik een afspraak gemaakt met Alsare en toen zeiden ze: ‘Het verschilt heel erg per klantmanager hoe streng ze daarin zijn en hoe snel ze wel of geen toestemming geven. Je kunt dus nog wel de klantmanagers bellen en dan vragen hoe dat zit.’ Dat heb ik dus ook geprobeerd.

Als iemand al een MBO opleiding heeft gedaan, heb je ook geen recht meer op taallessen. Of ze hebben al een inburgeringstraject gevolgd en afgerond of ze zijn al een keer ergens een traject gestart en hebben daar een paar lessen gevolgd maar zijn vervolgens niet meer komen opdagen. Dan vinden ze dus ook dat je er geen recht meer op hebt.

niet verder nagegaan wat er mogelijk nog voor andere opties zijn voor de cliënten die een negatief advies krijgen vanuit bijvoorbeeld het CIL.

Meneer Aydin moest om een verlening van zijn verblijfsvergunning te krijgen weer gaan werken. Via de Sociale Dienst kon hij bij de Roteb (de Roteb is het dienstverlenende bedrijf van de gemeente Rotterdam) gaan werken, en kreeg hij een contract voor 3 maanden, wat toen nog eens met drie maanden werd verlengt.

Meneer Aydin wil heel graag werken en wil graag ook een diploma halen. Wanneer hij zonder werk thuis komt te zitten vraagt hij een uitkering aan en na verloop van tijd krijgt zijn vrouw een ziektebewijs, waardoor de uitkering van meneer Aydin vervalt.

Het vol krijgen en houden van groepen is een probleem waar zowel Alsare als LOTS ook tegenaan loopt. In de tussentijd worden mensen vaak gevraagd om te wachten, echter ebt dan ook vaak de motivatie van mensen weer wat weg (Schreuder, 2011).

Je hebt dan al je kans gehad vanuit de gemeente, terwijl dat allerlei redenen kan hebben natuurlijk. Bijvoorbeeld ouders die ziek zijn of die in die tijd heel veel stress hadden door schulden. Die komen dan niet meer naar les of dat schiet er dan bij in. Nu zijn ze dan wel gemotiveerd maar nu mag het niet meer.”

Meneer Aydin: “Bij de Sociale Dienst zeiden ze tegen mij: ‘Dan moet je bij de Roteb gaan werken.’ Ik zei: ‘Oké, ik ga daar werken, ik wil graag werken.’ Ze zei tegen mij dat als ik hier ging werken dat ik dan voor twee à drie maanden een contract zou krijgen en als ik er na zes maanden nog zou werken, dan zou ik een opleiding kunnen volgen, wat ik maar wilde. Ik wilde dat graag want na zes maanden is er dan een opleiding en kan ik kiezen wat voor beroep ik wil gaan doen. Ik wilde daar dan ook graag verder na zes maanden. Maar na die zes maanden zeiden ze tegen mij dat ik moest stoppen en dat ik zelf een nieuwe baan moet zoeken. Ik zei toen ‘Wij hebben voor het ingaan van het contract gesproken, dat als ik hier zes maanden zou werken ik daarna een opleiding zou kunnen volgen. Ze zeiden tegen mij: ‘Nee, dat hebben wij niet gezegd’. Gelijk daarop is het contract gestopt en ben ik weggestuurd. Ik heb toen ook een paar maanden weer geen werk gehad.

Ik wil graag nog een opleiding doen. Ik ben naar de avondschool gegaan en heb me inschreven maar daar heb ik toen niet zo veel geleerd. Ik heb niveau twee gehaald en daar was het is maximaal niveau 2 en dat heb ik al. Ik heb niveau 3 of meer nodig. Daar ben ik toen gestopt en ik ben naar een andere school gegaan. Ik heb daar via het Albeda ook weer een tijdje les gehad maar op de lijst stonden achttien personen maar er kwamen er maar vier. Daardoor is de docent gestopt. Hij zei ‘Op de lijst staan achttien personen maar er volgen maar vier personen de les’. Ik was in die groep het laagste niveau want de andere waren hier geboren (autochtonen) en die moesten vooral leren schrijven en lezen.

Het outreachende element in de werkwijze van Alsare is terug te zien in het feit dat zij op veel verschillende locaties werken in de wijken waar de mensen wonen. Dit is een uiting van realistische resultaatgerichtheid: de klassen worden voller wanneer mensen in hun eigen omgeving taal kunnen volgen. De omstandigheden worden daar aan aangepast (Hartman en Tops, 2005)

Helaas duurt het voor veel ouders toch nog wel vrij lang voordat er een groep compleet is en men kan starten met een cursus. Zo ook bij meneer Aydin.

Er is nu voor meneer Aydin nog geen tussenoplossing. Hij wil wel graag aan de slag maar er moet echt worden gewacht totdat er genoeg mensen aanwezig zijn. Een andere optie is er niet, ook niet voor tijdelijk. Dit wijst op starheid van regels, door Hartman en Tops (2005) ook wel getypeerd als Stiptheidsactie: vasthouden aan regels: weinig flexibiliteit of aanpassing. Meneer Aydin zou wel heel er geholpen zijn met een tussenoplossing.

De werkwijze die Alsare hier hanteert is kenmerkend voor een organisatie die voornamelijk vanuit hun eigen perspectief denken. Vanuit de werkwijze van Lisette (frontlijnsturing) is dit niet logisch: mensen die de taal niet beheersen kunnen geen brief lezen. Dit wijst volgens Hartman en Tops (2005) op een Stiptheidsactie: 'Zo zijn de regels en zo doen wij het hier'.

Lisette Schreuder: "De cursussen zijn altijd in de buurt van mensen en dat is natuurlijk heel goed want anders maak je die drempel ook heel hoog en dan komen mensen ook niet. Ze doen het ook in buurthuizen of vrouwenstudio's of ouderkamers van scholen. Dan kijken ze wie allemaal in de buurt wonen en ze moeten minimaal tien mensen voor een groep hebben. Maar dat is dus in sommige wijken toch wel lastig. Het duurt dus soms nog best wel een tijdje voordat die groep compleet is en dat vind ik echt zonde. Je wil zodra ouders aangeven dat ze gemotiveerd zijn voor taalles, dat ze gelijk ergens aan kunnen schuiven."

Isabel Luitinghe: "We kunnen in de wijk starten als we vijftien deelnemers hebben. We hebben een aantal locaties nu in Rotterdam-Zuid en Rotterdam-Noord."

Lisette Schreuder: "Voor meneer Aydin moet dus weer een groep met alleen maar mannen worden samengesteld omdat vrouwen wegblijven als er een man in de groep zit, daar zijn ze bang voor. Ze hebben nu een groep van zeven mannen daar in die buurt maar het moeten er tien zijn en er moeten er dus nog drie bij. Maar voordat je drie mannen er bij hebt, dat duurt toch nog wel eventjes. Langer dan bij vrouwen die ook les hebben.

Ik heb met Alsare afgesproken dat als er een groep compleet is voor ouders die ik heb aangemeld, dat ze dan eerst mij bellen zodat ik weer contact op kan nemen met die ouders. De kans is anders groot dat zij niet weten waar het over gaat. Het is dan namelijk al een tijd terug dat ik het met de ouders besproken heb. Als er een groep compleet is dan stuurt Alsare alleen een brief om ouders uit te nodigen met het adres en de tijd. Dat vind ik al een punt waar ze wel wat aan kunnen veranderen. Er zijn veel mensen die slecht zijn in taal of die hebben de administratie helemaal niet op orde, of ze denken van: 'Wat is dit? Alsare? Ik heb met Lisette wel eens gepraat over taal maar wat is dit?' En als ze dan ook de brief niet goed begrijpen dan werkt dat niet.

Ze hebben één mevrouw dus wel alleen maar een brief gestuurd en daarbij geen contact met mij opgenomen en die mevrouw is dus ook niet op de eerste afspraak geweest.”

Vanuit de werkwijze van Alsare kan worden aangegeven dat er heel erg wordt ingezet op gelijke behandeling. Iedereen begint tegelijkertijd en iedereen krijgt dezelfde brief en ontvangt hetzelfde telefoontje. Dat is vanuit dat oogpunt een positieve uitingsvorm van inzet en vakmanschap, zoals omschreven door Hartman en Tops (2005). Gelijke behandeling is hierbij positief omdat deze mensen nog een voor bepaalde tijd samen de lessen moeten volgen en daarbij gelijke kansen moeten krijgen.

Om nog sneller de klassen vol te krijgen moet Alsare zelf ook de cliënten werven. Dat een klasje pas mag starten bij een bepaald aantal deelnemers is te typeren als negatieve uiting van prestatieafspraken binnen beleidssturing: een Russische spijkerfabriek. Hartman en Tops (2005) geven hierbij aan dat prestatieafspraken soms een doel op zich kunnen worden, en dat er niet meer duidelijk wordt nagegaan of het achterliggende doel (namelijk zo snel en goed mogelijk mensen de taal leren) nog wel wordt behaald.

Het probleem dat Isabel hier aanstipt is kenmerkend voor een negatief effect van het sturen op prestaties via frontlijnsturing. Er wordt namelijk geen aansluiting gevonden met andere belangrijke organisaties omdat daar

Isabel Luitinghe: “Mensen worden op de hoogte gesteld van de start van de cursus per brief maar ook via telefonisch contact. Allebei omdat brieven gewoon niet altijd werken. Zeker bij deze doelgroep niet. Er is altijd wel iemand in de omgeving die de post leest, alleen is het nadeel vaak dat die niet iedere dag de post leest. Dus bellen is ook wel een must bij deze groep.

De brieven worden in het Nederlands geschreven. In andere talen is het haast niet te doen. Je hebt natuurlijk wel standaardtalen maar bij bijvoorbeeld een Marokkaan weet je niet of hij Berbers of Arabisch spreekt. De mensen weten dat ze zich inschrijven, ze weten dat ze een brief krijgen voor een uitnodiging. We zorgen er natuurlijk voor dat deze in eenvoudig Nederlands is, dat het een korte brief is, niet een heel A4-tje vol. En in combinatie met het telefoontje dat werkt wel.

Isabel Luitinghe geeft aan dat bij de werving van cliënten de professionals uit het veld hard nodig zijn. Vooral wanneer het gaat om laaggeletterdheid is dat belangrijk. Eens in de zoveel tijd moeten de professionals volgens haar weer eens even wakker worden geschud, omdat deze anders in slaap sukkelen wat betreft de aandacht die zij besteden aan taal. Een ‘bewustwordingsmoment’ is nodig.

Isabel Luitinghe: “Hulpverleners zijn heel erg getraind in het verlenen van hulp, daarnaast geloof ik ook zeker dat ze een hoge werkdruk hebben dus ze zijn constant bezig met brandjes blussen. En mensen komen natuurlijk vaak naar je toe wanneer ze tot aan hun nek in de problemen zitten. Ze moeten op dat moment met dat probleem geholpen worden omdat er een deurwaarder voor de deur staat of dat ze hun huis uit moeten. Dan ga je als hulpverlener ook dat probleem aanpakken. Door de veelheid aan

geen tijd en ruimte voor wordt genomen (Hartman en Tops, 2005).

Wanneer Lisette Schreuder voor een aantal cliënten een negatieve terugkoppeling krijgt, besluit zij ten eerste contact op te nemen met de klantmanagers van deze cliënten, en vervolgens om na te gaan welke alternatieven er zijn voor taalondersteuning.

Uit de ervaring die Lisette hier heeft met de Sociale Dienst zijn een aantal dingen af te leiden. Ten eerste blijkt dat er onduidelijkheid heerst binnen de organisatie over verantwoordelijkheid: Lisette wordt veel doorverwezen en doorverbonden voordat zij bij de juiste persoon terecht komt. Dit wijst onder andere op een bureaucratische organisatievorm: veel lagen binnen de organisatie en verantwoordelijkheid wordt niet gedeeld. Het kantoor geldt als basis, waardoor er minder 'breed' wordt gekeken: mensen zitten vrij vast in hun eigen hokje. Dit is volgens Hartman en Tops (2005) een kenmerk van een negatieve uitwerking van beleidssturing. Ook het niet kunnen aangeven wie er de klantmanager is van de cliënten duidt op een niet juist functionerend systeem. Het gebrek aan follow-up (bijvoorbeeld uitzoeken en terugbellen) in een nadeel, omdat het goede dienstverlening in de weg staat.

Vanuit de gemeente Rotterdam wordt veel aandacht besteed aan het verbeteren van de Nederlandse taal. Campagnes die

soorten problemen komt taal al snel in het vergeethoekje terecht. Ik ben er wel van overtuigd dat dit heel belangrijk is want dit kan er ook voor zorgen dat de werkdruk bij hen afneemt.

Ik vind het jammer dat de professionals weinig aandacht besteden aan taalontwikkeling maar ook wel begrijpelijk. Het is wel lopende band werk. De ene is de deur nog niet uit of er zitten er alweer drie te wachten dus ik kan me wel heel goed voorstellen dat lezen en schrijven en dat soort vragen er bij inschieten.”

Lisette Schreuder: “Ik heb de Sociale Dienst gebeld en toen ben ik heel vaak doorverbonden. Uiteindelijk kwam ik bij het CIL terecht. Ik zei: ‘Ik heb een aantal cliënten die een screening hebben gedaan en ik wil graag weten wie de contactpersonen zijn van die mensen zodat ik daar contact mee op kan nemen.’ Toen heeft ze de namen van de cliënten ingevoerd in een systeem en bij heel veel cliënten stond dat ze wel bekend waren in het systeem, of van heel lang geleden. De resultaten van de screening die ik had die zag ze niet en ze kon ook de contactpersonen niet vinden. Ik heb nu van één iemand een contactpersoon gekregen van dat hele lijstje dus ik moet nog acht klantmanagers te pakken krijgen. Ze was ook heel chagrijnig, helemaal niet aardig dus dat was ook al niets. We zijn nu met LOTS aan het kijken wat er nog in de buurt is aan vrijwilligersinitiatieven die dus laagdrempeliger dingen aanbieden. Vaak zijn dat dan conversatieklasjes. Je kunt daar niet echt op les maar je kunt wel oefenen met Nederlands spreken

Veel klantmanagers keuren de aanvraag voor een taal cursus niet goed omdat zij vinden dat mensen zich best wel kunnen redden in het Nederlands. Jammer genoeg hebben moeders vaak die onzekerheid en zij willen graag beter Nederlands leren spreken. Juist zij zijn gemotiveerd om verder te gaan.”

Ook Isabel Luitinghe zou graag zien dat nog meer mensen worden aangemeld via hun

mensen aanmoedigen om dit jaar nog een gratis traject te starten zijn veel aanwezig. Echter houden klantmanagers de boot af wanneer mensen zelf aangeven dat zij een traject willen gaan volgen. Dit duidt op oncontroleerbaar gedrag van medewerkers en is typerend voor een negatief effect van beleidssturing (Hartman en Tops, 2005).

Meneer Aydin kan goed uitleggen waarom het voor hem juist zo belangrijk is dat zijn taalniveau nog hoger wordt, en niet op houdt bij NT2. Meneer heeft een tijd in de haven gewerkt in de metaalbewerking en wil daar graag ook een opleiding in doen. Dit is tot nu toe alleen nog niet gelukt en omdat meneer geen diploma heeft wordt hij gemakkelijk weer ontslagen. In de haven werken veel mensen van allochtone afkomst die de taal slecht beheersen. Hierdoor wordt het Nederlands ook op het werk niet gestimuleerd.

Met zowel Lisette Groenweg als met Isabel Luitinghe bekijk ik of de aanpak vanuit de gemeente Rotterdam om taalachterstanden te verkleinen effectief is in hun ogen. Zo wordt er op donderdag 14 april 2011 een taalmarkt georganiseerd in het gebouw van het CIL Wanneer via internet echter wordt gezocht op de woorden 'Taalmarkt Rotterdam' zijn er op de eerste twee pagina's geen hits te vinden die betrekking hebben op deze specifieke taalmarkt (14-04-2011).

Door het organiseren van een markt probeert de gemeente Rotterdam wel outreachend te zijn en naar de mensen toe te komen. Ze nemen hierbij een pro-actieve houding aan. Dit wijst op frontlijnsturing dan op beleidssturing, echter is dit niet te verwachten bij een beleidsgestuurde organisatie. Echter komt de actie niet helemaal uit de verf: de doelgroep wordt niet bereikt.

klantmanager. Isabel: "Soms geeft een klantmanager geen toestemming voor een taaltraject maar dan kun je daar nog wel wat woorden mee in de strijd gooien en dan lukt dat vaak wel."

Meneer Aydin: "Ik moet nu wel werken, ik moet alleen aan mijn kinderen denken en geld verdienen voor het huishouden. Ik heb alleen nog een problemen want ik heb geen opleiding en geen certificaat. Dat is lastig als ik ergens wil gaan werken. Ik heb een inburgeringscursus gedaan en afgemaakt. Daar heb ik certificaat van maar dat is niet genoeg want het is geen beroepsopleiding. Het is genoeg om boodschappen te doen of om naar de dokter te gaan. Ik praat binnen bepaalde woorden maar ik weet niet meer dan dat. Ik weet bijvoorbeeld duizend woorden maar in het Nederlands zijn er misschien wel twintigduizend woorden. Ik weet maar een klein stukje. Ook op mijn werk gebruik in de Nederlandse taal niet vaak. Soms wil ik over mezelf vertellen maar dat kan ik niet."

Isabel Luitinghe: "Ik heb een aantal jaar op de taalmarkt gestaan. De afgelopen jaren is die in de centrale bibliotheek georganiseerd. Komt de doelgroep daar? Nee dus. De kraamhouders lopen wel een rondje maar professionals uit het werkveld zijn er ook nog te weinig denk ik. De bibliotheek is niet een plek waar je als laaggeletterde of analfabeet of iemand met een taalprobleem binnen stapt. Het wordt ieder jaar georganiseerd maar het is niet druk. Mogelijk dat dit jaar met de nieuwe aanpak en de nieuwe locatie er meer wordt bereikt."

Lisette Schreuder: "Ik denk niet dat veel mensen daar op reageren wanneer ik kijk naar onze ouders bijvoorbeeld. Sommige zijn zelf ook wel op zoek geweest maar het is gewoon heel lastig. Ik heb bijvoorbeeld tegen een aantal ouder gezegd dat er bij een buurthuis ook taalondersteuning zou kunnen zijn. Dat bleek vervolgens voor mij al heel moeilijk om te vinden. Ik ben bij een buurthuis binnengelopen waar ook iets zou zijn van taalles."

Het niet bereiken van de doelgroep door de gemeente Rotterdam wijst wederom op een stiptheidsactie, waarbij het kantoor als basis wordt genomen. De organisatie doet een stap richting de burgers maar doet dit niet voldoende, waardoor het effect van de inzet minimaal is of zelfs achterwege blijft (Hartman en Tops, 2005).

Ook met betrekking tot de buurthuizen wordt de doelgroep niet bereikt. Dit is echter niet omdat zij ook vanuit het kantoor werken, maar meer omdat er geen goede communicatie plaatsvindt met actoren en partners uit de omgeving. Actoren zijn niet voldoende op de hoogte van elkaars werk waardoor de burger niet goed geïnformeerd wordt (Hartman en Tops, 2005).

Lisette geeft aan dat zij vindt dat Alsare zelf ook nog wat meer zou kunnen doen met cliënten die worden afgewezen.

Zoals eerder vermeld is Lisette zelf op zoek gegaan naar alternatieven voor de mensen die nu een negatief advies kregen bij hun screening. Het initiatief van Lisette wijst volgens Hartman en Tops (2005) op realistische taakgerichtheid: wanneer een planning of een plan niet zo gaat zoals vooraf werd bedacht, wordt er naar alternatieven gezocht. Een flexibele aanpassing is hierbij kenmerkend, zo ook in de werkwijze van Lisette.

Meneer Aydin moet nog even wachten op een mogelijke taal cursus. Ondertussen probeert hij contact te krijgen met zijn klantmanager en werkt hij wanneer hij kan. Hij wil graag nog een opleiding volgen en werken, zodat hij beter voor zijn kinderen kan zorgen.

Eerst zeiden ze dat er helemaal niks aan taal werd gedaan. Toen keek ze in de agenda en zag ze wel iets staan van taal namelijk 's avonds. Dit is dan gewoon iemand bij de balie van het buurthuis en die wist dat niet. Toen zei ze 'O, maar dat is 's avonds dus dan moet je 's avonds hier naartoe komen en dan kun je wat informatie krijgen want ik heb die informatie niet.' Dat is dan natuurlijk wel een beetje raar. Dan kun je cliënten er wel op wijzen dat ze voor taalondersteuning naar een buurthuis kunnen maar als ze dan uiteindelijk zo doen dan is dat wel een beetje lastig."

Isabel Luitinghe: "Dit is een doelgroep waar je naartoe moet gaan, die komt niet naar jou toe. Organisaties als de onze doen dat wel. Wij zijn dan ook klein en moeten mensen werven. Maar ik denk wel dat het benaderen van mensen het enigste is dat gewoon helpt."

Lisette Schreuder: "Ik vind dat als ze de cliënten die een negatief screeningsadvies krijgen en dus geen taaltraject mogen volgen nog iets aan kunnen bieden wat dan wel in de buurt aanwezig is op het gebied van taaleducatie. Ze kunnen dan ouders nog wel wat anders voorstellen of informatie geven. Ik heb zelf het idee dat ze geen goed overzicht hebben en niet goed weten wat er allemaal is. Althans niet van die kleinere dingen. Ze weten vast wel van de andere grote partners maar die kleinere initiatieven die in de wijken zijn, dat is niet bekend. Onze werkwijze is natuurlijk dat je wil dat ouders toch ergens terecht kunnen en bij Alsare lijkt het een beetje dat het stopt wanneer er geen positief advies uit de screening komt."

Isabel Luitinghe: "Het aller belangrijkste vind ik nog dat mensen het gemakkelijk moeten kunnen vinden. Het is volgens mij niet zo heel erg gemakkelijk om nu via internet te vinden en aan te melden. Het zijn dit jaar nog gratis trajecten dus het is ook wel belangrijk dat mensen dat goed kunnen vinden."

10.3 Conclusie uit de casus Aydin

Uit de casus van meneer Aydin blijkt dat het soms best moeilijk kan zijn om bepaalde dingen voor elkaar te krijgen wanneer je er eigenlijk op basis van eerdere informatie vanuit gaat dat zaken gemakkelijk te regelen zijn. In de onderstaande tabellen wordt een balans gegeven van positieve en negatieve uitwerkingen van frontlijnsturing en beleidsturing.

beleidssturing	frontlijnsturing
Inzet en vakmanschap Gelijke behandeling door Alsare. Iedereen ontvangt dezelfde brief en krijgt hetzelfde telefoontje bij aanmelding.	Realistische resultaatgerichtheid De klassen worden voller wanneer mensen in hun eigen omgeving taal kunnen volgen. De omstandigheden worden daaraan aangepast door Alsare.
	Realistische resultaatgerichtheid Lisette zoekt naar alternatieven voor de mensen die niet in aanmerking komen voor een taaltraject.

Tabel 10.1: Positieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

beleidssturing	frontlijnsturing
Stiptheidsactie Geen flexibiliteit bij klantmanagers en het CIL op het gebied van regels en wetgeving: er wordt niet gekeken wat er nog meer mogelijk is	Geen aansluiting Bij professionals in het veld is geen aandacht voor taalondersteuning want er is geen rustmoment: te veel problemen en te snel doorgaan
Stiptheidsactie Geen flexibiliteit met betrekking tot regels wanneer het gaat om vol krijgen van klassen door Alsare. Mensen moeten lang wachten.	Geen aansluiting In onder andere de buurthuizen zijn de contactpersonen niet op de hoogte van activiteiten van partners
Stiptheidsactie Alsare stuurt een Nederlandse brief naar mensen die geen of slecht Nederlands kunnen lezen	
Russische spijkerfabriek Bij Alsare wordt 'klassen vullen' al snel een doel op zich. Mensen moeten te lang wachten en dat is niet positief voor de motivatie van deze wispelturige doelgroep	
Stiptheidsactie SoZaWe werkt met het kantoor als basis: er wordt niet snel verder gekeken dan de randen	
Oncontroleerbaar gedrag Klantmanagers stellen zelf de grens wanneer iemand goed genoeg de taal spreekt: ongelijk behandeling van cliënten.	

Tabel 10.2: Negatieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat vooral negatieve uitingen van beleidssturing in deze casus de boventoon voeren. Dit is in de praktijk ook te merken aan de frustratie die optreedt bij zowel meneer Aydin, die het maar niet lukt om een opleiding te volgen, en bij Lisette Schreuder, projectmedewerker bij LOTS en belast met de taak om ouders aan te melden voor taaltrajecten.

Wat voornamelijk in deze casus naar voren komt is dat er vanuit beleidsgestuurde organisaties zoals Alsare, het CIL en SoZaWe geen goede follow-up wordt georganiseerd. Wanneer mensen zich bijvoorbeeld via Alsare aanmelden voor een traject kan het nog weken, zo niet maanden duren voordat zij aan een traject kunnen beginnen. In de praktijk blijkt dat dit voor veel mensen te lang duurt. Vaak hebben ouders meerdere problemen op hun bord liggen, waardoor het stellen van prioriteiten soms lastig is. Een langetermijnvisie ontbreekt ook vaak waardoor motivatie snel weg ebt. Ook tussen het CIL en Bureau Frontlijn wordt geen goede follow-up georganiseerd. Lisette wil graag weten wat de contactpersonen en klantmanagers van bepaalde mensen zijn, maar wanneer daar bij het CIL geen antwoord op kan worden gegeven voelt het CIL zich ook niet geroepen om Lisette nog verder te helpen.

Het benaderen van mensen in hun eigen omgeving is een onderwerp dat blijkbaar steeds hogere prioriteit krijgt binnen beleidsgestuurde organisaties. Zowel Alsare als JOS zijn bezig om meer naar de mensen toe te gaan, al zijn dit niet direct manieren die vlekkeloos verlopen. Verbetering is daarbij wel te zien: de taalmarkt is verschoven van de bibliotheek naar het CIL, echter moet worden afgewacht of dit tot een hogere opkomst zal leiden.

11 Conclusie

In de Learning History zijn drie verschillende casussen besproken, waarna bij elk van de casussen een conclusie is gegeven. In dit hoofdstuk wordt een algemene conclusie getrokken op basis van de bevindingen uit deze analyse. De tweede deelvraag wordt hierbij beantwoord. In het volgende hoofdstuk zal de hoofdvraag van dit onderzoek centraal staan.

11.1 Balans opmaken

In de daadwerkelijke Learning History in de hoofdstukken 8, 9 en 10 zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven. Op basis van de Learning History en de bevindingen kan de deelvraag *Wat zijn de knelpunten van zowel de gemeentelijke diensten als van bureau frontlijn?* worden beantwoord. In de onderstaande tabellen wordt de balans opgemaakt als het gaat om positieve en negatieve uitwerkingen van zowel frontlijnsturing als beleidssturing.

beleidssturing	frontlijnsturing
Legitimiteit Met als basis de wetten en regels waarmee men werkt kunnen ambtenaren mensen gelijk behandelen.	Rugdekking Huisbezoeken zijn mogelijk op basis van de regelgeving. Samen met partners gebruik maken van informatie zorgt voor efficiëntie.
Transparant en Meetbaar Klantmanagers bij SoZaWe hebben profijt van het omzetten van doelen in targets omdat ze op deze manier weten wat er van hen wordt verwacht	Realistische resultaatgerichtheid De cliënt wordt betrokken bij het oplossen van hun eigen problemen. Zij worden deels verantwoordelijk. De planning kan tevens worden aangepast aan de hand van de situaties die zich voordoen.
Inzet en vakmanschap De kennis over wet- en regelgeving is aanwezig bij de gemeentelijke diensten. Tevens worden in bijna alle casussen mensen gelijk behandeld op basis van deze wet- en regelgeving.	Prompte actie en reactie De Multi-blik is aanwezig bij de frontlijnmedewerkers. Zij kijken verder dan wat zij op het eerste ogenpunt ziet. Burgers zijn mede verantwoordelijk voor oplossen van problemen.

Tabel 11.1: Een totaalbeeld van positieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

In beleidssturing is vooral de inzet en het vakmanschap erg belangrijk. Dit draagt positief bij aan het oplossen van de problemen van cliënten. Het proces van probleemoplossing kan hier tevens mee worden versneld doordat de ambtenaren bij de gemeentelijke diensten op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Met betrekking tot frontlijnsturing is de realistische resultaatgerichtheid een zwaarwegend pluspunt. Door de flexibiliteit en het snelle aanpassingsvermogen met betrekking tot de planning kan er snel worden ingespeeld op veranderingen. Het proces van probleemoplossing hoeft hierdoor geen vertraging op te lopen. Daarnaast wordt de burger zelf verantwoordelijk gemaakt voor het oplossen van zijn problemen. De hulpverlening vanuit de frontlijnmedewerkers is voor cliënten vrijwillig maar niet vrijblijvend.

beleidssturing	frontlijnsturing
<p>Stiptheidsactie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regels zijn leidend: er wordt niet tot nauwelijks van afgeweken. Dit heeft tot gevolg dat er geen flexibiliteit is en bijzondere situaties niet als zodanig worden beoordeeld. - Daarnaast gebruiken zij vaak hun kantoor als basis waardoor zij zich minder inleven in de cliënt. Zowel aan de kant van de cliënt als aan de kant van de hulpverleners is dit nadelig: zij begrijpen elkaar minder goed. 	<p>Overruling</p> <ul style="list-style-type: none"> - Binnen het frontlijnwerken wordt veel gebruik gemaakt van het persoonlijke netwerk waardoor er vaak veel contactpersonen zijn. Dit heeft als nadelig gevolg dat er onduidelijke situaties kunnen ontstaan en er 'op veel paarden tegelijk wordt gewed'. - Doordat je als frontlijnwerker soms afhankelijk bent van andere organisaties kun je niet snel doorpakken in probleemsituaties. Je wordt letterlijk <i>overrulled</i>.
<p>Russische spijkerfabriek</p> <p>Vooral binnen de dienst SoZaWe is te zien dat het halen van gestelde quota's heel belangrijk wordt. Dit kan als nadelig gevolg hebben dat het een doel op zich wordt, waardoor de menselijke maat verdwijnt.</p>	<p>Geen aansluiting</p> <p>Waar Hartman en Tops (2005) al voor waarschuwen is te zien in de praktijk: organisaties hebben een negatief beeld van de frontlijnorganisaties. Voornamelijk doordat er gebrekkig wordt gecommuniceerd.</p>
<p>Oncontroleerbaarheid</p> <p>Het ongelijk behandelen van cliënten is in alle drie de casussen terug te zien. Het ongelijk behandelen van cliënten is volgens de vastgestelde regels niet goed, echter kan het wel een voordeel zijn wanneer een cliënt hier positieve gevolgen van ondervindt.</p>	<p>Wegorganiseren</p> <p>Niet van toepassing in de casussen.</p>

Tabel 11.2: Een totaalbeeld van negatieve uitwerkingen van zowel beleidssturing als frontlijnsturing

Knelpunten bij gemeentelijke diensten en bij Bureau Frontlijn zijn terug te zien in tabel 11.2. Overheersende knelpunten in beleidssturing, en dus bij de gemeentelijke diensten, zijn de stiptheidsacties. Het gebrek aan flexibiliteit en het kantoor als basis zorgen er voor dat de cliënten of niet goed geholpen worden, of dat de cliënten zich niet begrepen voelen. Dit zijn onwenselijke situaties. Daarnaast zijn er nog een aantal punten te noemen die niet bijdragen aan het oplossen van problemen. Vanuit de gemeentelijke diensten wordt weinig aandacht besteedt aan follow up. Het terugbellen van cliënten of partners lijkt geen onderdeel van het werkproces, waardoor er een negatief gevoel bij de cliënten en partners wordt overgehouden.

Het voornaamste knelpunt bij Bureau Frontlijn valt onder overruling. Een groot netwerk resulteert al snel in veel contactpersonen. Frontlijnmedewerkers zetten bij het oplossen van een probleem in op veel verschillende opties, waarbij een doortastende houding ontbreekt. Dit resulteert in langzame processen omdat er geen duidelijke prioriteit wordt gesteld. De oplossing laat hierdoor soms langer op zich wachten dan nodig is. Een ander knelpunt bij Bureau Frontlijn is het gebrek aan een evaluatiemoment: werkwijzen worden niet of nauwelijks geëvalueerd waardoor er niet geleerd wordt van eerdere ervaringen.

12 Twee logica's in één organisatie

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt: *Wat kunnen gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn van elkaar leren uit ervaringen van Bureau Frontlijn om hun processen te verbeteren?*

Deze vraag heeft een aanbevelend karakter. In hoofdstuk 11 zijn conclusies getrokken op basis van de analyse. Een overzicht van knelpunten is hierbij gegeven. In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord.

Om als organisatie beter te kunnen functioneren is het nodig om zowel naar het eigen functioneren te kijken als naar het functioneren van anderen. Knelpunten die zich voordoen in de werkwijze van de organisatie kunnen daarbij extra aandacht krijgen. Door gemeentelijke diensten en Bureau Frontlijn van elkaar te laten leren is het mogelijk om knelpunten aan te pakken. Hartman en Tops (2005: 22) stellen in hun onderzoek vast dat beleidssturing onmisbaar is om de frontlijnactiviteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken. Ze zijn dus complementair, maar dat wil niet zeggen dat ze gemakkelijk met elkaar te verenigen zijn. Het verenigen van de twee manieren van organiseren van uitvoering zou ook niet goed zijn. Het is niet de bedoeling dat de gemeentelijke diensten organisaties worden met frontlijndeeltjes, en dat Bureau Frontlijn onderdelen van de werkwijze van gemeentelijke diensten in zijn eigen werkwijze gaat plakken. Het kopiëren van elkaars werkwijze is dus niet de bedoeling. Leren van elkaar kan namelijk ook op een andere manier georganiseerd worden, zonder dat er direct wordt besloten wat er over wordt genomen of hoe er vanaf nu anders gewerkt gaat worden.

Het organiseren van een 'constante spanning' tussen de twee 'soorten' organisaties is een manier om van elkaar te blijven leren. Door middel van deze spanning kunnen organisaties en de mensen die in de organisaties werkzaam zijn scherp blijven over hun eigen werkwijze doordat zij geconfronteerd worden met een andere werkwijze. Op deze manier wordt er een leerproces gecreëerd: de spanning die een andere manier van sturing teweeg brengt zorgt voor een confrontatie- en reflectiemoment op de eigen werkwijze. Zoals in figuur 3.2 tevens is te zien bestaat er een afstand tussen de frontlijnsturing en de beleidssturing. Deze afstand kan worden benut om Bureau Frontlijn en gemeentelijke diensten van elkaar te laten leren. Naar aanleiding van dit onderzoek en de constatering in de analyse kan hier alvast worden gesteld dat om van elkaar te kunnen leren, medewerkers van de verschillende organisaties bij elkaar moeten komen. Dit kan in de vorm van een overleg, een vergadering of een workshop.

Het leren kan op verschillende manieren vorm krijgen. Ten eerste kan er op verschillende niveaus een spanning worden georganiseerd. Ten tweede kan er tegelijkertijd maar ook volgtijdelijk door de organisaties naar elkaar worden gekeken. Ook kan er ad hoc besloten worden tot een leermoment bijvoorbeeld aan de hand van een gebeurtenis, of er kan gekozen worden voor een vast leermoment dat periodiek voorkomt. Dit heeft er tevens mee te maken of er per casus of in het algemeen worden gekeken naar de verschillende werkwijzen. In de onderstaande paragrafen wordt aangegeven hoe deze spanning georganiseerd kan worden en wat de voor- en nadelen zijn van deze manier van organiseren.

12.1 Spanning op verschillende niveaus

Zoals eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen vindt de beleidsvorming en de beleidsuitvoering niet plaats op dezelfde plek binnen de organisatie. Echter is het, wanneer de twee organisaties van elkaar willen leren, wel nodig dat op beide plekken wordt geleerd. Niet alleen de beleidsuitvoering kan namelijk leren van de ervaringen van Bureau Frontlijn en andersom, ook de beleidsvorming moet betrokken worden bij het leerproces om mogelijk in de toekomst andere keuzes te kunnen maken. Het leren door het creëren van een spanning moet dus op meerdere organisatieniveaus.

12.1.1 Leren in de uitvoering

Professionals die werken in de frontlijn van het openbaar bestuur kunnen zowel werkzaam zijn bij de gemeentelijke diensten als bij Bureau Frontlijn. In beide gevallen zijn namelijk professional en werken zij in hetzelfde werkveld. Zoals tijdens de analyse meerdere malen is geconstateerd zijn er geregeld spanningen tussen medewerkers van Bureau Frontlijn en medewerkers van de gemeentelijke diensten. Dit komt doordat zij vaak niet van elkaar weten wat zij doen en hoe zij werken. De ervaring van de onderzoeker is dat wanneer er wordt uitgelegd wat de andere partij doet en met welke achterliggende gedachten (regels, prestaties of personen), dit voor begrip kan zorgen. Op deze manier kan ten eerste de verhouding tussen de organisaties verbeteren. Echter zal de spanning blijven bestaan: er wordt vanuit een logica gewerkt waar de professional zich in thuis voelt en die door hem ook wordt uitgedragen. Door medewerkers te confronteren met elkaars werkwijze kan er tot een leerproces worden gekomen. Medewerkers kunnen leren waarom bepaalde keuzes worden gemaakt vanuit beide logica's. Het inzicht in deze keuzes kan vervolgens zorgen dat de medewerkers leren van elkaars werkwijze. Het is vervolgens de bedoeling dat zij de sterke punten hieruit meenemen in hun eigen werkwijze.

12.1.2 Leren op managementniveau

Om medewerker daadwerkelijk te laten leren van wat er ander kan in een werkwijze is het tevens belangrijk om het management van elkaar te laten leren. Het management moet betrokken worden in de constante spanning die bestaat tussen enerzijds beleidssturing en anderzijds frontlijnsturing (zie tevens figuur 12.1).



Figuur 12.1: De constante spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing

Dit is nodig omdat zij ten eerste hun uitvoerende professionals dienen te begrijpen wanneer het doel is dat deze leren van uitvoerende professionals uit andere organisaties. Tevens kunnen zij zelf leren van de ervaringen die deze uitvoerders in dit leerproces opdoen. Ten tweede is het nodig dat zij op managementniveau de spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing opzoeken. Het organiseren van de spanning heeft flink wat consequenties en zal lastig kunnen worden aangezien het confronterende situaties met zich mee kan brengen. Het in goede banen leiden van het leerproces voor professionals is een taak van het management. Daarnaast kunnen zij als managers binnen de organisaties ook van elkaars werkwijze leren. Namelijk niet enkel de daadwerkelijke handelingen van de professionals verschillen van elkaar wanneer er naar de werkwijzen wordt gekeken, ook de benadering van de professionals door het management en de indeling van de organisatie wordt beïnvloed door de manier van sturing.

12.2 Moment van leren

Om van elkaar te kunnen leren zullen de organisaties naar elkaar moeten kijken maar ook naar zichzelf moeten kijken. De werkwijzen worden met elkaar vergeleken in overeenkomstige situaties en in situaties die juist van elkaar verschillen. Het moment van leren speelt een belangrijke rol en er moet dan ook gekozen worden voor één van de twee opties: volgtijdelijk naar elkaar kijken of tegelijkertijd. Met volgtijdelijk wordt bedoeld dat er na afloop van bijvoorbeeld een periode een moment wordt gekozen waarop de werkwijzen in deze afgelopen periode worden besproken. Tegelijkertijd zou betekenen dat de werkwijzen worden besproken wanneer professionals nog in het traject van hulpverlening met een cliënt bezig zijn. In deze laatste vorm zou de rol van de professional uit de andere organisatie dan meer adviserend kunnen worden.

Om een goede start te maken met het creëren van de spanning is het nodig om vanuit beide organisaties vertrouwen op te bouwen. Door in het begin volgtijdelijk tewerk te gaan en hierbij situaties te bespreken die al hebben plaatsgevonden, kan er veiligere leeromgeving worden gecreëerd. Er wordt dan niet direct gereageerd op de huidige werkwijze, maar er wordt teruggekeken op gebeurtenissen die al hebben plaatsgevonden. Op deze manier is het tevens een reflectiemoment voor de professional wiens werkwijze wordt bekeken tijdens het leermoment.

Wanneer er na verloop van tijd vertrouwen is ontstaan tussen de professionals uit verschillende organisaties kan er over worden gegaan naar gelijktijdig leren. Tijdens deze leermomenten kunnen casussen worden behandeld die op dat moment spelen en kunnen de professionals uit verschillende organisaties ieder hun eigen visie op deze situatie loslaten. Zo kunnen de werkwijzen van de professionals worden beïnvloed door elementen uit de frontlijnsturing of uit de beleidssturing, zonder dat er hele delen vanuit één van de logica's worden overgenomen door een andere organisatie.

12.3 Organisatie van leermomenten

Zoals al eerder is gesteld ligt de organisatie van de leermomenten als verantwoordelijkheid bij de managers binnen de organisaties. Het is van belang dat zij uitdragen dat het leren van elkaars werkwijze tot verbeteringen in het werkproces kunnen leiden. De leermomenten kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Er kan gekozen worden voor een ad hoc manier, waarbij er een vaste groep of een willekeurige delegatie van beide organisaties bij elkaar komen om een casus te bespreken die op dat moment bij één van de twee organisaties voor problemen zorgt. Door deze tijdens een bespreking voor te leggen aan professionals die werken vanuit een andere logica kan dit leiden tot nieuwe inzichten. Voordelen van beide logica's kunnen worden ingezet om de casus op te lossen. Op deze manier wordt het leren ook daadwerkelijk toepasbaar en is het niet enkel een mogelijkheid die toegepast kan worden in het werkproces. De kans bestaat echter dat professionals niet snel geneigd zullen zijn een probleemcasus voor te leggen aan hun 'tegenstanders'. In de eerste plaats ligt hier een taak voor het management om een voorbeeldfunctie te vervullen en in deze gevallen een overleg in te stellen. In de tweede plaats is er ook de mogelijkheid om periodiek een overleg in te stellen tussen professionals uit beide organisaties. Deze vorm heeft als voordeel dat er telkens een spanningsmoment wordt gecreëerd en dat dit op ten duur onderdeel wordt van het werkproces binnen de organisatie. Wel dienen er twee overleggen te worden ingesteld: één waarbij professionals uit de uitvoering met elkaar overleggen en één waarbij managers van de verschillende organisaties met elkaar overleggen. Professionals in de uitvoering moeten de kans hebben om over de knelpunten en belemmeringen in de werkprocessen te praten, iets wat mogelijk minder snel gebeurt wanneer leidinggevendenden bij het overleg aanwezig zijn. Gedeeltelijk samen overleggen of een terugkoppeling aan elkaar over de uitkomsten is zeker van belang.

12.4 Onderwerp van het overleg

Als onderwerp van het overleg kan er gekozen worden uit twee opties. Ten eerste kan er gekozen worden om iedere professional met een representatieve casus naar het overleg te laten komen. Deze casussen dienen dan als uitgangspunt. De casussen worden besproken, waarbij de professional uitleg geeft over de handelswijze. De professionals uit de andere organisatie kunnen vervolgens aangeven wat zij anders zouden doen vanuit hun logica. Ook kan er gekozen worden om knelpunten te bespreken die zich hebben voorgedaan of in een huidige situatie voordoen. Er wordt dan specifiek gezocht naar oplossingen die mogelijk te vinden zijn in de andere logica. Een inventarisatie van knelpunten bij beide organisaties kan een start zijn om een overleg te organiseren, waarbij zowel professionals die werken vanuit een frontlijnlogica als professionals die werken vanuit een beleidslogica erkennen dat er zwaktes zitten in hun werkwijzen. Het doel is vervolgens om deze zwaktes op te lossen met input vanuit de tegengestelde logica.

12.5 Conclusie

Een continue spanning tussen de twee logica's kan er voor zorgen dat de organisaties scherp blijven in hun eigen werkwijze. Ze reflecteren daarbij op hun eigen handelen en gaan na waar de knelpunten zich voordoen.

Leren van een organisatie met een andere logica kan door uitwisseling van ervaring en kennis in de vorm van overleggen of workshops. Professionals die werken in de uitvoering zitten met elkaar aan tafel, zonder de aanwezigheid van leidinggevendenden. Managers uit de organisaties wisselen tevens informatie uit. Ook vindt er een uitwisselingen plaats waarbij managers en uitvoerders aanwezig zijn. Op basis van volgtijdelijke manier van leren krijgen de organisaties de ruimte om aan de uitwisseling van kennis te wennen. De daadwerkelijke adviesfunctie kan later worden ingenomen wanneer de spanning enkel tussen de logica's plaatsvindt en niet meer tussen de personen. Aan de hand van casussen wordt nagegaan wat goed en minder goed is verlopen. Wanneer er echter gezocht wordt naar een oplossing voor een concreet probleem kan er ook worden gewerkt met een inventarisatie van knelpunten, waarna er vanuit elke logica, zowel vanuit de beleidssturing als vanuit de frontlijnsturing, gezocht kan worden naar oplossingen voor de problemen.

13 Reflectie

In dit hoofdstuk wordt kort gereflecteerd op een aantal onderwerpen. Ten eerst zullen een aantal discussiepunten worden genoemd. Deze hebben veelal betrekking op het onderzoek en de gebruikte literatuur. Vervolgens zal gereflecteerd worden op het gebruik van het format van een Learning History. Tot slot wordt er een nabeschouwing gehouden, waarin de onderzoeker terug kijkt op de onderzoeksperiode.

13.1 Discussiepunten

Naar aanleiding van het onderzoek zijn er een aantal discussiepunten te benoemen. Deze punten stellen vraagtekens bij bevindingen die zijn gedaan tijdens het onderzoek, maar ook bij waarneming van de onderzoeker.

Zelfreflectie

Tijdens de casus van mevrouw Gaanesh is het opvallend dat de medewerker van Bureau Frontlijn aangeeft dat de behoefte tot reflectie of evaluatie bestaat, maar dat dit niet gebeurt. Dit is tevens te herleiden naar de literatuur, zoals beschreven door Hartman en Tops (2005). In hun *werkboek frontlijnsturing* is geen onderdeel opgenomen dat ingaat op het belang van evaluatie en reflectie. Discussie hierbij is dan dat dit ofwel bewust, ofwel onbewust achterwege is gelaten. Belangrijker is het gegeven dat frontlijnwerkers wel behoefte hebben aan een reflectiemoment.

De relatie medewerker-cliënt

Tevens niet uitgelicht in het werkboek zoals omschreven door Hartman en Tops, is de bijzondere relatie die kan ontstaan tussen medewerker en cliënt. Waar bij beleidssturing het als positieve functie wordt gezien dat er een afstand bestaat tussen cliënt en professional, vervalt deze afstand al snel wanneer je als frontlijnwerker de drempel over stapt tijdens een huisbezoek. Door intensief contact, zowel door het grote aantal contactmomenten als door het interveniëren in de leefomgeving van mensen, ontstaat er een relatie tussen professional en cliënt waarbij de cliënt al snel veel vertrouwen heeft in de professional. Dit kan voor de professional wel benauwend overkomen.

Doorslaan in flexibiliteit

Een gevaar van frontlijnsturing is dat er wordt doorgeslagen in de flexibiliteit, wat kan leiden tot gemakzucht en ongewenste situaties. Dit gevaar is in de theorie van Hartman en Tops (2005) niet benoemd, maar in de praktijk wel degelijk terug te zien, bijvoorbeeld in de casus Gaanesh. Wanneer gemakkelijk regels aan de kant worden geschoven kan dit ook nadelig zijn voor de cliënt, de regels zijn er namelijk niet voor niets. Hartman en Tops zouden hier meer aandacht aan kunnen besteden.

13.2 Learning History

Werken vanuit het concept Learning History is een totaal nieuwe ervaring geweest voor de onderzoeker. Om een goede Learning History neer te zetten zijn er op bladzijde 35 een

negental voorwaarden aangegeven, waaraan zou moeten worden voldaan. Aan de hand van deze voorwaarden kan worden nagegaan of de Learning History goed is uitgevoerd.

1. Ontwikkelen van voorwaarden voor zelfevaluatie

De medewerkers die hebben meegedaan aan het onderzoek hebben ieder voor zich aangegeven dat zij het prettig hebben ervaren om even stil te staan bij hun werk. Zoals ook uit de conclusie blijkt ontbreekt er een evaluatiemoment binnen de werkwijze van Bureau Frontlijn. Door dit onderzoek is de organisatie daar meer van doordrongen geraakt.

2. Gebruik van ‘noticable results’

Alle drie de casussen zijn, of hebben een belangrijke gebeurtenis als uitgangspunt. De casus van mevrouw Gaanesh is een belangrijke periode geweest bij het team Asociale Verhuur door de grote mate van complexiteit. In de casus van Alysia de Block wordt ingegaan op de voor haar meest belangrijke gebeurtenissen in de afgelopen tijd, en de casus van meneer Aydin kreeg tijdens het teamoverleg van LOTS veel aandacht.

3. Data worden verkregen door reflectieve gesprekken

De gesprekken die plaats hebben gevonden tussen de onderzoeker en de respondenten zijn allemaal semi-gestructureerd geweest. De onderzoeker heeft reflectieve vragen gesteld waarbij de respondenten niet in een benaderde positie terecht zijn gekomen.

4. De presentatie vindt plaats in een ‘Jointly told tale’

De Learning History is echt het verhaal van de respondenten geworden, waarmee de onderzoeker zijn mening zo min mogelijk heeft werven.

5. Gebruik van het twee kolomen format

Door het gebruik van deze specifieke manier van schrijven ontstaat er na verloop van tijd een gewoontegevoel. Ook het denken structureert zich na verloop van tijd op basis van dit format, wat het schrijven nog gemakkelijker maakt.

6. Ontwikkeld door een team van insiders en outsiders

In het onderzoek komen in iedere casus zowel insiders als outsiders aan het woord. De cliënt wordt daarbij als outsider gezien, de begeleider of de medewerker van Bureau Frontlijn als insider.

7. Toewijzing, interpretatie of generalisatie is gelinkt aan descriptie

Dit onderdeel was soms nog lastig om goed te laten slagen. De interpretatie en denkwijze van respondenten volgen is enkel mogelijk door de taal die zij spreken. Of dit echter totaal weergeeft wat zij denken is daarbij nog maar de vraag.

8. Gevalideerd door participanten

Tijdens het proces van het schrijven van de Learning History is regelmatig overleg geweest tussen medewerkers van Bureau Frontlijn en de onderzoeker. Wat hierbij niet is geslaagd is het daadwerkelijk organiseren van een workshop. Wel zullen de onderzoeksresultaten gepresenteerd worden. Echter gebeurt dit pas achteraf en is een Learning History succesvol wanneer de workshop gedurende het onderzoek plaatsvindt.

9. Bedoeld voor een breder publiek dan de participanten

Zoals ook in de inleiding is aangegeven kan dit onderzoek bijdragen aan de kennis voor gemeenten die mogelijk ook willen starten met een frontlijngestuurde organisatie.

13.3 Ervaringen uit de praktijk: een nabeschuiving

Hartman en Tops (2005:22) stelden in hun onderzoek al: *Men zal volledig 'in de specifieke situatie moeten duiken' om te kunnen beoordelen hoe een uitvoeringsproces op de publieke werkvloer het beste te organiseren is.* Door het schrijven van een Learning History was er dan ook geen andere mogelijkheid voor de onderzoeker om dit ook daadwerkelijk te doen. De afgelopen anderhalf jaar is de onderzoeker in drie verschillende casussen gedoken en betrokken geraakt bij het oplossen van problemen vanuit de frontlijn. Veel van de situaties waren voor de onderzoeker de eerste aanraking met dergelijke problematiek en niet enkel heeft de onderzoeker zich moeten verdiepen in bestuurskundige literatuur maar ook in de informatie met betrekking tot hulpverlening. Een aantal conclusie kunnen worden getrokken op basis van deze periode waarin de Learning History tot stand is gekomen.

Tempo

Ten eerste is op te merken dat het tempo dat in de frontlijnsituaties geldt enorm hoog ligt. Iedere dag zijn er nieuwe ontwikkelingen en is aanpassing van planning noodzakelijk. Door het hoge tempo is ook een constante alertheid noodzakelijk bij de frontlijnwerkers. Zij moeten bereikbaar zijn voor zowel cliënten als voor partners in het veld en moeten ook direct kunnen handelen waar dat nodig is. Wat betreft dit hoge tempo is het naar mijn ervaring het beste om hierbij in het diepe te springen en mee te gaan in de stroming. Rustig aan eerst dingen langs lopen, goed analyseren en doorlezen is er in de frontlijn absoluut niet bij.

Verbazing

Het afleggen van een eerste huisbezoek is heel onwerkelijk. Opeens sta je bij een gezin midden in de woonkamer en wordt er van alles van je verwacht. Je valt wanneer je mensen vervolgens hoort praten over wat zij hebben meegemaakt van de ene in de andere verbazing: ongewenste zwangerschappen, schulden, afsluiting van stroom, afpersing, een junkie als buurman. Maar niet alleen de negatieve dingen wekken verbazing op. Ook de positieve dingen zijn verbazingwekkend: een jongen van 10 die hard zijn best doet op school en hele goede cijfers haalt terwijl hij met zijn 2 andere broertjes op één kamer slaapt, een moeder die opeens zelf naar de leerkracht van haar dochter toe is gestapt om te vragen hoe het nu op school gaat maar ook mensen die na jaren lang schuldsanering opeens weer schuldenvrij zijn. Dit zijn kleine feestjes op zich, die ook verbazing hebben opgeroepen.

Het deelnemen aan hulpverlening in de frontlijn is confronterend, zeker wanneer je niet eerder met soortgelijke problematiek te maken hebt gehad. De Rotterdamse 'Getto' is zo slecht nog niet wanneer je bij mensen achter de voordeur komt. Dan pas zie je goed wat daar speelt.

Literatuurlijst

- Aob Compaz. Re-integratie & Individuele begeleiding. [<http://www.aobcompaz.nl/re-integratie-individuele-begeleiding>]. 31 maart 2011.
- Belastingdienst. *Huurtoeslag 2011: Wie, wat en wanneer?* [http://www.toeslagen.nl/particulier/huurtoeslag2011/huurtoeslag_wie_wat_wanneer/huurtoeslag_wie_wat_wanneer.html#P3_0]. 5 april 2011)
- Bradbury & Mainemelis. (2001). *Learning History and Organizational Praxis*. Journal of management inquiry, Vol. 10 No. 4. 340-357.
- Brodtkin, E. Z. (2008). *Accountability in Street-Level Organizations*. Intl Journal of Public Administration. Vol. 31: 317-336.
- Brydon-Miller, Greenwood & Maguire. (2003). *Why action research?*. Sage Publications, Londen.
- Castells, M. (2004). *An introduction in the information age*, in: Webster, F. (ed.). The informational age reader, Routledge Student Reader, London.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. *Nederlands als Tweede Taal (NT2)*. [<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=2910>]. 12 maart 2011.
- Challenge Sports. *Traject Tienermoeders*. [<http://www.challenge-sports.nl/go-for-it.html>]. 31-03-2011.
- Cliteur, P.B. (2005). *Nederlands Recht*. Kluwer, Amsterdam.
- Coglán & Brannick. (2004). *Doing Action Research in your own organization*. Sage Publications, London.
- Considine, M. & Lewis, J. M. (1999). *Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks*. Public Administration Review.vol. 59.
- College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam. *Taalaanpak*. [www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectid=206335]. 13-04-2011.
- Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving. *Nieuwe aanbieders van taal- en participatietrajecten*. [<http://www.jos.rotterdam.nl/smartsite.dws?id=711>]. 13-04-2011.

- Directie Veilig. *Rotterdam verheugd over extra aandacht voor achterstandswijken*. [<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=nieuws&op=showNitem&nieuwsId=623>]. 11 februari 2010.
- Goghlan. (2004). *Action research in the Academy: Why and Whiter? Reflections on the Changing Nature of Research I*. In: The Irish Journal of Management. University college York.
- Gemeente Rotterdam. Lezen en Schrijven. [<http://www.rotterdam.nl/lezenschrijven>]. 14-04-2011.
- Gemeente Rotterdam: Directie Veilig. Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. [<http://www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/Cahiers/Cahier%209.pdf>]. 20 maart 2011.
- Gummesson, E. (2000). *Qualitative Methods in Management Research*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Hartman en Tops (2005). *In het vooronderzoek van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing*. Lochemdruk BV, Lochem.
- Het begint met taal. *De wet inburgering*. [<http://www.hetbegintmettaal.nl/gemeenten/>]. 14-04-2011
- Hoogenboom & Scholten. (2008). *Migranten en de erfenis van de verzuiling in Nederland*. In: BenM.
- Huurcommissie. *Huurprijs en puntensysteem*. [http://www.huurcommissie.nl/Veelgestelde_vragen#Watiseenzelfstandigewoning]. 27-01-2011.
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing. *Wat houdt de wet grootstedelijke problematiek in?* [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=99]. 28 juni 2010.
- Kleiner & Roth. (1997). *How to make experience your company's best teacher*. Harvard Business Review. Cambridge.
- Kleiner & Roth. (1997). *Field Manual for the Learning Historian*. [<http://ccs.mit.edu/LH/intro.html>]. 22 maart 2010.
- Kleiner & Roth. (1995). *Creating a Learning History*. In: Learning about Organizational Learning. MIT, Cambridge.

- Laan, van der, G. & Stel, van der, J. (2001). *Welzijnswerk tussen differentiatie en integratie*.
[http://www.jaapvanderstel.nl/Artikelen_en_stukken_files/Toekomst%20welzijnwerk_2001.pdf].
- Lans, van der, J. (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. August, Amsterdam.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. The Free Press, New York.
- McNiff, J. & Whitehead, J. (2010). *You and Your Action Research Project*. Routledge, London.
- Meyers, M., Glaser, B., Mac Donald, K. (1998). *On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Impelmenting Policy Reforms?* Journal of Policy Analyses and Management, vol. 17, no 1, 1-22.
- Onderwijsraad. *Laaggeletterdheid 2010 en verder*.
[<http://www.onderwijsraad.nl/upload/artikelen/laaggeletterdheid-2010-en-verder.pdf>]. 14-04-2011.
- Pact Op Zuid. *Over pact op Zuid*. [<http://www.pactopzuid.info/index.php?pageID=10>]. 22-03-2011.
- Roth, G. & Bradbury, H. (2008). *Learning History: An Action Research Practice in Support of Actionable Learning*. In: The Sage Handbook of Action Research.
- Roth, G. (1996). *Learning Histories: Using documentation to assess and facilitate organizational learning*. [<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2668/SWP-3968-37617965.pdf?sequence=1>]. 11 mei 2010.
- Sabatier, P. (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*. Journal of Public Policy, 6, pp 21-48. Cambridge
- Stichting Lezen en Schrijven. *Herkenningswijzer. Lees- en schrijfproblemen bij volwassen Nederlanders*. [<http://www.jos.rotterdam.nl/Docs/laaggeletterdheid/Herkenningswijzer%20algemeen.pdf>]. 12-04-2011.
- Thiel, van, S. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Couthinho, Bussem.

- TNO. Learning History ondersteunt innovatietrajecten.
[http://www.tno.nl/content.cfm?context=thema&content=inno_case&laag1=896&laag2=915&item_id=566]. 21 maart 2010.
- Woonhotel Rotterdam. *Informatie voor Maatschappelijke Instanties*.
[http://www.woonhotelrotterdam.com/pdf/Informatie_voor_Maatschappelijke_Instanties.pdf]. 19 maart 2011.
- Zorg en Welzijn. Aantal daklozen in Rotterdam gedaald.
[<http://www.zorgwelzijn.nl/web/Actueel/Nieuws/Aantal-daklozen-in-Rotterdam-gedaald.htm>]. 31 mei 2010.

14 Bijlagen

14.1 Definities

Sturing

Sturing kan worden omschreven als doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen, waarbij doelgerichtheid essentieel is bij de sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 4).

Beleidsdoelstellingen

De doelen die door de regerende politieke partijen worden geformuleerd. Deze doelen worden vervolgens door lager gelegen overheidsinstanties overgenomen en vertaald naar omgeving waar deze instanties direct mee te maken hebben.

Instrument

Een instrument is datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken (Hoogerwerf en Herwijer, 2008).

Intrinsieke motivatie

Intrinsieke motivatie doet zich voor bij werknemers die vooral de inhoud van het werk en alles dat daarmee samen hangt belangrijk vinden (Steijn en Groeneveld, 2010:88).

Extrinsieke motivatie

Extrinsieke motivatie doet zich voor bij werknemers die vooral geïnteresseerd zijn in wat een baan oplevert in termen van beloning, carrière of werkomstandigheden (Steijn en Groeneveld, 2010:88).