

**OFFENSIEF**

---

**BESTUREN:**

---

**REMEDIE TEGEN**

---

**ONVERSCHILLIGHEID**

---

**EN ONMACHT**

---

Piet van Diepen  
Erik Gerritsen

**ONTWIKKELING  
EN KERN VAN  
OFFENSIEF  
BESTUREN**

Gemeente Amsterdam



*'Uit een rondje "langs de velden" blijkt dat de problemen rond het gezin al uit 1998 dateren en geleidelijk erger zijn geworden. Alle aanwezige zorginstellingen zijn op één of andere manier, vaak al meerdere jaren, betrokken bij persoonsgerichte interventies. Vooral het verhaal van de woningbouwcorporatie slaat in als een bom. Een jarenlange geschiedenis van overlast, poepen en pissen in het portiek, inbraken, en brandjes stichten (in huis van het gezin zelf, maar ook in andere huizen). Als gevolg hiervan zijn al twee gezinnen (waaronder een bejaarde moeder met gehandicapt kind) door de woningbouwcorporatie geherhuisvest.'*

Bovenstaande passage geeft de kern weer van de problematiek die in dit boekje behandeld wordt. Het gaat om het type hardnekkige problemen die de burger het gevoel geven dat de overheid niet thuis geeft wanneer het er echt toe doet. Offensief Besturen wil daar een antwoord op zijn. Daar waar het bestuur zich normaal gesproken niet bezig houdt met de uitvoering doet ze dat met Offensief Besturen wel. Deze aanpak wordt hier verkend, gedefinieerd en geïllustreerd aan de hand van een casus. Hierin staat een overlast veroorzakend multi-probleem gezin centraal. We volgen deze casus aan de hand van de persoonlijke aantekeningen van de gemeentesecretaris Erik Gerritsen.

## **OPROEP AAN AMBTENAREN: CASUSSEN MELDEN EN ADOPTEREN!!!!**

Kent u ook een concreet knelpunt of hardnekkig probleem waarvan aanpak gewenst is? Kunt u zelf een casus adopteren? Of wilt u vertellen over een aanpak die tot succes heeft geleid? We roepen ambtenaren casussen aan te leveren.

Mailadres: [beterpresteren@bda.amsterdam.nl](mailto:beterpresteren@bda.amsterdam.nl)  
De casussen zijn te zien op de gemeentelijke intranetsite  
[http://intranet.amsterdam.asp4all.nl/beterpresteren/offensief\\_besturen](http://intranet.amsterdam.asp4all.nl/beterpresteren/offensief_besturen)

# VOORWOORD

---

Offensief Besturen als remedie tegen onverschilligheid en onmacht. Ik vind dat op de hele overheid, op alle ambtenaren van toepassing. Het lijkt misschien een vanzelfsprekendheid maar in de praktijk van alle dag is het soms lastig daar uitvoering aan te geven. Het aanspreken van burgers en van collega's vereist namelijk dat je je nek uitsteekt, dat je een stap verder durft te gaan dan de ruimte die de regels je in eerste instantie lijken te geven. Wij als bestuurders moeten dan ook het voorbeeld geven. Wegkijken en onverschilligheid zijn uit den boze. Ga op problemen af, geef rugdekking aan professionals die ook in die geest handelen en durf te interveniëren. Het is ook een oproep aan professionals en burgers om problemen, of die nu in de openbare ruimte, achter de voordeur, of op school liggen, samen onder ogen te zien en naar oplossingen te zoeken. Binnen de regels uiteraard maar met een kritische blik. Niet wegkijken maar aanspreken. Het gaat om het creëren van kansen voor alle Amsterdammers. Zorgen dat iedereen zichtbaar is en blijft!

Marijke Vos, wethouder Zorg, Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Personeel en Organisatie

>>

<<

AFB. 1  
PAG. 17  
MARIJKE VOS  
PROFESSIONALS  
OPROEPEN EN...

# INHOUDSOPGAVE

## OFFENSIEF BESTUREN: REMEDIE TEGEN ONVERSCHILLIGHEID EN ONMACHT

	<u>PAG 1</u> Voorwoord Marijke Vos	<u>PAG 31</u> Bijlage 2 Eerdere ervaring met ketenregie
	<u>PAG 4</u> Problemen onder ogen zien en aan een oplossing werken	<u>PAG 33</u> Alles overziend Nawoord van Erik Gerritsen
	<u>PAG 6</u> Offensief Besturen: van de straat naar het stadhuis Er Op Af! Het straatcontract van De Baarsjes Van straatcontract naar Offensief Besturen Offensief Besturen een plek in het stadhuis Andere visies	<u>PAG 47</u> Het multiprobleemgezin en overlast De casus die naar boven is gekomen De casus: een inkijkoperatie Overeenstemming, soms knarsetandend
	<u>PAG 12</u> Naar de Amsterdamse bestuurspraktijk Offensief Besturen omarmd door bestuurders De casussen van vier stadsdelen	
	<u>PAG 16</u> Bijlage 1 Beter Presteren	
	<u>PAG 23</u> De Kern van Offensief Besturen De Definitie De Kenmerken De partners	

>> draai het boek om

~~WAT~~

~~MOET JE,~~

~~KUTWIJF?!~~

# 1. PROBLEMEN ONDER OGEN ZIEN EN AAN EEN OPLOSSING WERKEN

>>

AFB. 3  
PAG. 18  
GOOIËN EN  
NIET SCHOPPEN  
MET EEN BAL

>>

AFB. 4  
PAG. 18  
JE EIGEN  
CANTA

## ***Van een overheid die niet thuis geeft***

'Wat moet je, kutwijf?' Aldus een jongeman van rond de twintig jaar, in een Amsterdamse sport-hal. Een basketbaltrainster heeft hem gevraagd of hij wil stoppen met zijn verstorende activiteiten; samen met zijn kompanen is hij eerder joelend het veld opgestornd, waar ze wild tegen basketballen trappen, terwijl de club nog met de training bezig is.

De jongens maken deel uit van de groep die onder begeleiding van een jongerenwerker zaalvoetbal speelt, een activiteit die is georganiseerd door het stadsdeel. Na de basketbaltraining is het hun beurt. Maar al langer dat seizoen vallen ze de club lastig, zonder dat de zaalbeheerder of jongerenwerker ingrijpt. Dus ettert het probleem door, en vindt zijn climax in een serieuze geweldsdreiging. Het basketbalbestuur meent dat ze de veiligheid van haar leden niet kan waarborgen en stelt voor dat de jongerenactiviteiten naar een ander tijdstip worden verplaatst. Ze ontmoet geen begrip, maar vindt halbeheer, jongerenwerker en buurtregisseuse tegenover zich, met redematies als: dat is stigmatiserend, zo jaag je de jongens tegen je in het harnas.

De basketbalclub trekt zich terug. Gelukkig is het einde van het seizoen in zicht, dus de problemen zijn te overzien. Het volgend seizoen wordt door het stadsdeel om het probleem heen georganiseerd en de jongens worden niet op hun gedrag aangesproken. Bij het basketbalbestuur overheerst het gevoel dat de overheid niet thuis geeft wanneer het er echt toe doet.

<<

Dat gevoel heeft ook de man wiens invalide vrouw is overleden. Nu dreigt hij ook de Canta te moeten missen. Dit kleine invalidenautootje is door de gemeente in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning verstrekt aan de vrouw. De man is echter ook bepaald als invalide aan te merken: hij heeft geen benen. De Canta is zelfs ooit zodanig aangepast dat de man achter het stuur kan plaatsnemen. Maar volgens de letter van de regelgeving zou gelden, dat hij met een rolstoel genoeg moet nemen. Pas na maanden soebatten mag hij zijn autootje houden.

<<

## ***Naar Offensief Bestuur als remedie tegen onverschilligheid***

In het éne geval ziet de overheid regeloverschrijdend gedrag door de vingers. In het andere worden regels juist rigoureuus gehandhaafd. Maar in beide gevallen ervaart de burger dat de uitvoerende professionals weg kijken van het probleem. Wat misschien zo is. Wanneer je het onder ogen ziet, moet je er iets mee doen. Dat kost tijd. En dat heb je niet; je bent drukdrukdruk, en er zijn zoveel ballen in de lucht te houden. Terwijl je niet weet of je wel gesteund wordt door je superieuren, je bestuur, die vaak ook nog uitstralen: geen risico's nemen, regels zijn regels, pas er voor op precedent te scheppen. En zonder hun steun is het vooral jouw probleem.

In haar programma doet het huidige college van Amsterdam een hartstochtelijke oproep aan professionals en burgers. Ze nodigt hen uit om problemen, of die nu in de openbare ruimte, achter de voordeur, of op school liggen, samen onder ogen te zien en naar een oplossing te zoeken.

Wegkijken en onverschilligheid is volgens het college uit den boze. Samen met de stadsdeelbestuurders heeft het stadsbestuur zich dan

ook voorgenomen leiding te geven door 'offensief te besturen'. Dit is kortweg: het voorbeeld geven door zelf op de problemen af te gaan, daarnaast rugdekking te geven aan de professionals die in die geest handelen, en te interveniëren als dat niet gebeurt.

### ***Geen theoretisch concept maar een groeiende praktijk***

Bijna ongemerkt gaat er een heleboel goed in de dagelijkse praktijk van de overheid. Planmatig werken, routine volgen en criteria stellen; het zijn onmisbare procedures die willekeur voorkomen. Maar op urgente problemen van burgers die een veel directer antwoord willen, spelen die routines vaak niet in. Als er bijvoorbeeld bij jongeren- of bewonersoverlast niet wordt opgetreden, of men vermalen dreigt te worden door bureaucratische molens, ondermijnt dat het vertrouwen in de overheid. Offensief Besturen beoogt daar een antwoord op te zijn en moet een stevige plaats krijgen in de praktijk van de Amsterdamse overheid. Door zelf het voorbeeld te geven, willen de bestuurders niet alleen hun ambtenaren, maar ook zelfstandig opererende organisaties als jeugdzorg, het onderwijs en corporaties aantekenen. Hun kracht is onmisbaar om de problemen offensief tegemoet te kunnen treden.

Het mag bij Offensief Besturen vooral niet blijven bij casussen waar de schijnwerper op staat. Offensief Besturen moet opgevolgd worden door het beter of meer offensief werken van de Amsterdamse professional: van jongerenwerker tot veiligheidscoördinator; van halbeheerder tot uitkeringsbeoordelaar; van gezinsvoogd tot politieagent. Hun gezamenlijke inzet is nodig om hardnekkige problemen in hedendaags Amsterdam beter het hoofd te kunnen bieden. Het is dan ook de bedoeling van de gemeente om deze stijl breed in te zetten. Daar wordt veel voor gedaan, zo wordt er met casussen

gewerkt, een intranetsite over Offensief Besturen bijgehouden en worden conferenties georganiseerd. Ook dit boekje speelt daarin een rol; door een duidelijk beeld te scheppen over het begrip Offensief Besturen, het belang en de toepassing ervan en de ervaringen tot nu toe.

### ***Leeswijzer***

We gaan in de volgende twee hoofdstukken in op de inhoud van het begrip 'Offensief Besturen': de totstandkoming, wat er mee wordt beoogd en hoe het handen en voeten kan krijgen. Uit deze chronologische beschrijving blijkt dat het begrip werkendeweg inhoud en betekenis heeft gekregen, met name door de betrokkenheid van bestuurders. Vervolgens staan we stil bij de kern van Offensief Besturen, waarbij we ingaan op definitie en belangrijkste kenmerken. Dit deel is ook afzonderlijk te lezen (rode pagina's). Hetzelfde geldt voor de casus over multiprobleemgezinnen die wij beschrijven. Zoals u merkt bij het ter hand nemen van dit boekje, kunt u ook aan de andere kant beginnen. We nemen met deze casus een kijkje in de praktijk. Offensief Besturen is immers geen theoretische maar een aan de praktijk ontleende zienswijze. We sluiten af met een beschouwing van Erik Gerritsen, de gemeentesecretaris (tot 1 oktober 2007).

## 2. OFFENSIEF BESTUREN: VAN DE STRAAT NAAR HET STADHUIS

>>

AFB. 5  
PAG. 18  
HENK VAN  
WAVEREN

De praktijk van Offensief Besturen is niet nieuw. Er zijn diverse voorbeelden van bestuurders die zelf op de problemen af gaan, of de inzet van teams van professionals die bij probleemhuishoudens op huisbezoek gaan. Dat gebeurt -soms al langere tijd- op een aantal plekken binnen de gemeente, onder andere in de stadsdelen Slotervaart, De Baarsjes en Amsterdam Noord. Maar deze aanpak is nog geïsoleerd, incidenteel en persoonsgebonden. Kortom: geen breed gehanteerde nieuwe stijl van werken. De bedoeling van het gemeentebestuur is dus om onder de nieuwe noemer Offensief Besturen deze beweging te maken. Hier wordt beschreven hoe het begrip een plek heeft veroverd in het stadhuis voorafgaand aan de sprong naar de Amsterdamse bestuurspraktijk.

### ER OP AF! HET STRAATCONTRACT VAN DE BAARSJES

Stadsdeelvoorzitter van De Baarsjes Henk van Waveren gaat in 2005 mee op een tocht van deur tot deur. Deze huisbezoeken zijn deel van een voorgenomen aanpak van problemen in de Chassébuurt. Veel burgers hebben steen en been geklaagd over overlast van jongeren, en bij een nog veel breder deel van bewoners heerst onbehagen. Het contact tussen verschillende groepen in de wijk; allochtoon en autochtoon, jong en oud, is beperkt. Vaak denkt men negatief over elkaar, én over de overheid, die als afzijdig wordt ervaren. Het doel van het stadsdeel is om alle bewoners met elkaar in contact te brengen en afspraken te maken over regels en gewoonten.

Voordat een beroep wordt gedaan op betrokkenheid van de burger, wil het stadsdeel zelf een actieve en voortrekkersrol spelen. Ze moet zichtbaar zijn en als betrouwbaar worden ervaren. Hierin wil de stadsdeelvoorzitter herkenbaar voorop lopen. Uiteindelijk wil hij een nieuw en breed partnerschap tot uitdrukking brengen door gezamenlijk een zogeheten 'straatcontract' te ondertekenen.

<<

De tocht door de buurt wordt samen met jongeren- en buurtwerkers en de buurtregisseur ondernomen. De buurtbewoners krijgen de kans te praten over hun ervaringen, ergernissen, en verwachtingen ten aanzien van de overheid. Ook ambtenaren van het stadsdeel gaan mee, en het aanbellen bij huisadressen is voor sommige van hen niet vanzelfsprekend. Er is koudwatervrees, zoals een ambtenaar van de afdeling communicatie stelt: 'Ik vond het van tevoren best eng. Je weet niet wat je tegen komt. Stel dat iemand racistische taal uitslaat, wat moet je dan zeggen? Maar de mensen reageerden juist positief. Vaak wisten ze ook heel weinig van wat het stadsdeel doet. Dus het was leerzaam voor beide kanten.'

Na een intensief proces van *trial and error* wordt aan het einde van het jaar daadwerkelijk het 'contract' ondertekend. Jongeren, veelal allochtoon en eerder moeilijk aanspreekbaar, zetten hun handtekening, net als veel oudere bewoners. Voortaan spreekt iedereen elkaar aan op het gedrag. De aanpak krijgt aandacht in de nationale pers, die al tijdens het proces mee kon kijken, toen nog onduidelijk was of de aanpak wel zou slagen. Die onzekerheid blijft ook na het ondertekening. Kan er lange adem worden opgebracht? En zal een harde kern van jongeren niet toch voor problemen blijven zorgen?

## VAN STRAAT- CONTRACT NAAR OFFENSIEF BESTUREN

De aanpak met de straatcontracten wordt in 2006 opgetekend in 'Er Op Af !' door Piet van Diepen. Stadsdeelvoorzitter Van Waveren en hij vinden elkaar over de gewenste rol van de lokale overheid in de multi-etnische stad. Hun conclusie luidt dat de overheid een beroep doet op participatie van de burger, maar zelf te vaak niet thuis geeft. Er is hoognodig behoefte aan een bestuur met een meer offensieve bestuursstijl, die er voor zorgt dat de overheid meer als 'partner' wordt ervaren bij bestrijding van problemen (zie box).

>>

Marijke Vos, lid van het nieuwe gemeentebestuur, wordt benaderd. Zij heeft zich enthousiast betoond over de aanpak met de straatcontracten en bestuursstijl in De Baarsjes. Het idee is om een bestuursconferentie te organiseren, waarbij zowel de centrale stad als stadsdelen worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het Offensief Besturen. Dit begrip is immers een nog niet uitgewerkte nieuwe stijl. En bovendien laten bestuurders zich niet de les lezen. Vos omarmt het idee over een bestuurdersconferentie en betreft er voor de uitwerking de gemeentesecretaris Erik Gerritsen bij.

>>

---

### WAT VERSTAAT HENK VAN WAVEREN ONDER OFFENSIEF BESTUUR?

'HET IS EEN RISICOVOLLE BESTUURSTIJL. JE ZOEKT MET OPEN VIZIER DE DISCUSSIE MET EN TUSSEN GROEPEN. TEGENSTELLINGEN MOETEN DAN JUUST BENOEMD WORDEN. WAT ZIT BIJVOORBEELD MOSLIMS EN NIET-MOSLIMS IN DE OMGANG DWARS? WAT MOET JE VAN ELKAAR ACCEPTEREN, WAAR MOET JE ACTIE ONDERNEMEN? EN WELKE AFSPRAKEN MAAK JE? KORTOM: JE GAAT ER OP AF.

OOK LASTIGE JONGEREN SPREEK JE AAN OP HUN GEDRAG. EN JE PROBEERT HEN PARTNER TE MAKEN MET DE ANDERE BURGERS. ALS JE ALS BESTUURDER ACHTER JE BUREAU BLIJFT ZITTEN EN ALLEEN MET MOOIE ANALYSES KOMT, ZULLEN WEINIG PROFESSIONALS HARDER GAAN LOPEN OM WEL DIE GRENZEN TE STELLEN. DAT LEIDT TE VAAK TOT BAGATELISEREN VAN ASOCIAAL GEDRAG: WE ZIJN TOCH ALLEMAAL OOIIT JONG GEWEEST? MAAR HET IS NIET NORMAAL ALS MENSEN ZICH VOORTDUREND GEÏNTIMIDEERD VOELEN, ALS ER RUITEN WORDEN INGEGOOID OF JE AUTO WORDT 'GELEEND' VOOR JOYRIDING. VOORAL DE STADSDEELBESTUURDER GAAT ZO VOOROP IN HET MAATSCHAPPELIJK OPBOUWERK. DAT IS LASTIG VOOR DE PROFESSIONAL DIE MEER VRIJHEID GEWEND IS. MAAR DAN ZEG IK: BETER EEN OPTREDENDE STADSDEELVOORZITTER DIE JOUW WERK BELANGRIJK VINDT DAN VEEL VRIJHEID EN ROEPENDE IN DE WOESTIJN ZIJN.'

---

### OFFENSIEF BESTUREN EEN PLEK IN HET STADHUIS

#### ***Gaat het om strijd tegen bureaucratie of om confrontatie met overlastveroorzakers?***

Hoewel de term Offensief Besturen in de zomer van 2006 hier en daar al rondgaat, is het nog een erg associatief begrip. 'Iedereen heeft het over Offensief Besturen. Het bekt lekker,' aldus Gerritsen. 'Maar we moeten duidelijker uitwerken wat het nu eigenlijk is. Anders geeft iedereen er een eigen invulling aan en blijft er niet veel van over.' Eerst moet de term een plaats vinden in het stadhuis. Daarbij is duidelijk dat de praktijk van Offensief Besturen niet geheel nieuw is. Ook uit een voorgaande collegeperiode zijn al voorbeelden te noemen, maar die zijn incidenteel. Onder de noemer Offensief Besturen kan een bredere praktijk worden gerealiseerd. Daarvoor moet het begrip een duidelijke plaats krijgen en moet een aantal vragen worden beantwoord. Welke relatie heeft het met knelpunten die in de organisatie

<<

1 Piet van Diepen (2006). Er Op Af! Het straatcontract. Naar partnerschap tussen burgers en overheid. Amsterdam.

<<

AFB. 2  
PAG. 17  
SAMEN NAAR  
OPLOSSINGEN  
ZOEKEN



AFB. 14  
PAG. 27  
DE PAARSE KROKODIL  
GAAT ERAAN: GAANDE  
(ERIK GERRITSEN)  
EN KOMENDE  
GEMEENTESÉCRETARIS  
(HENK DE JONG)

AFB. 6  
PAG. 18  
CONFÉRENTIE  
OFFENSIEF  
BESTUREN

worden ervaren? Is er een relatie met het collegeprogramma en het bestuursakkoord? En hoe verhoudt het zich tot andere visies over de rol van de lokale overheid?

Besprekingen over dergelijke vragen vinden plaats in de werkkamer van Gerritsen. Voor het raam heeft hij een opgeblazen paarse krokodil neergezet. Het is duidelijk welke boodschap hij wil afgeven: hier wordt de bureaucratie bestreden. Hij ziet Offensief Besturen dan ook als een breekijzer bij het tegengaan van bureaucratisch handelen en het bevorderen van een cultuur van verantwoordelijkheid nemen. Te vaak volgen ambtenaren uit automatisme de regels op, en verliezen de problemen van de burger daarbij uit het oog. Wethouder Aboutaleb is voor Gerritsen een voorbeeld van een offensief bestuurder *avant la lettre*. Hij noemt diverse directe interventies van de wethouder op signalen van individuele burgers die vastgelopen zijn op regelgeving. Dit voorbeeld zouden ambtenaren moeten volgen. En het zou hen duidelijk moeten zijn dat zij daarbij rugdekking van de bestuurder kunnen verwachten.



---

#### HET PROBLEEM BOVEN DE REGEL: PLEEGOUDERSCHAP VERSUS BESCHIKBAARHEID VOOR DE ARBEIDSMARKT

WETHOUDER ABOUTALEB KREEG EEN MAIL VAN EEN VERONTWAARDIGDE BURGER, WIENS BUURVROUW PLEEGMOEDER VAN VIER KINDEREN WAS. ZIJ HAD EEN UITKERING, EN MOEST ZICH BESCHIKBAAR HOUDEN VOOR DE ARBEIDSMARKT. MAAR DAARMEET ZOU ZE HET PLEEGOUDERSCHAP NIET MEER UIT KUNNEN OEFENEN. TOT GROTE VERBAZING VAN DEZE BRIEFSCHRIJVER BELDE DE WETHOUDER ZELF VOOR NADERE INFORMATIE. UITEINDELIJK BESLOOT ABOUTALEB OM HET PLEEGOUDERSCHAP ZWAARDER TE LATEN WEGEN EN DE VROUW VAN SOLLICITATIEPLICHT TE ONTHEFFEN.

---

Er zijn ook voorbeelden waarin de overheid juist gedooft of opportunistisch handelt, wanneer het handhaving van regels betreft. Waarom worden intimiderende jongeren in een sporthal niet aangesproken op hun gedrag en een vereniging wel? De invalshoek die Van Waveren en Van Diepen hebben is: de overheid grijpt onvoldoende in en trekt geen grens als het gaat om het aanpakken van overlastveroorzakers. Dit wellicht omdat men uit is op beheersing en tijdrovende oplaaierende confrontaties wil voorkomen, of terugschrikt voor de reacties. Daar zijn de overige burgers de dupe van; zij moeten inschikken of zich de overlast laten welgevalen. Dit moet worden voorkomen door offensief bestuur.

#### ***Offensief Besturen en het collegeakkoord: remedie tegen onverschilligheid en onmacht***

Volgens de visie in het programakkoord wordt in Amsterdam niet weggekeken. Problemen moeten samen met de burgers 'onder ogen worden gezien' om vervolgens aan een oplossing te werken. Bestuurlijke daadkracht en effectiviteit wordt in het akkoord gekoppeld aan een optimistisch verwachtingsperspectief ten aanzien van de actieve betrokkenheid van professionals en burgers. Om die betrokkenheid van de burger te vergroten moet de overheid zelf het voortouw nemen. Een primaire vereiste is dan dat de overheid signalen en problemen oppakt en die sneller en slagvaardiger verwerkt. Offensief Besturen is een manier om handen en voeten te geven aan de visie van het college.

#### ***Offensief Besturen en het gemeentebrede 'Beter Presteren'***

Het project Offensief Besturen wordt gezien als een goede aanvulling op het reeds een aantal jaren lopende gemeentebrede Programma Beter Presteren (door slimmer te werken). De rode draad van Beter Presteren is dat het

maatschappelijke resultaat prevaleert boven de domeinbelangen van de verschillende betrokken gemeentelijke en andere maatschappelijke partners (zie bijlage 1).

De offensieve bestuurder intervenueert bij de uitvoering (de hoe vraag), in dié situaties waar hij direct wordt aangesproken op hardnekkige problemen. De interventie moet altijd worden gecombineerd met principes van 'slimmer werken' om tot duurzame oplossingen te leiden.

>>

### **Een kwestie van speerpunten kiezen en ruimte nemen**

Moet nu altijd en overal offensief bestuurd worden? Dat is een vraag die voortdurend in allerlei vormen terugkomt. Je kunt als uitgangspunt hanteren: 95% gaat goed en 5% niet. Die 5% valt de burger op en creëert het slechte beeld van de overheid. Dus als je dat nu eens oplost... Verder gaat de volgende opvatting: je hoeft problemen niet te overdrijven, maar ook met een simpele gebroken teen, kun je niet meer goed uit de voeten. Zeker problemen op het gebied van de leefbaarheid, veroorzaakt door een klein groepje mensen, kunnen het leven van veel mensen danig verzieken. En de kleine groep aanstootgevers kan als slecht voorbeeld dienen, en anderen meeslepen in hun gedrag.

Iedereen is het er over eens dat de principes van bestuur en functioneren van de overheid overeind blijven. Besturen is allereerst op een controleerbare wijze belangenafwegingen maken. Dat moet volgens heldere procedures voorbereid en uitgevoerd worden. Dat is de belangrijkste garantie om een willekeurig opererende overheid te voorkomen. Het probleem daarvan is echter dat vaak onvoldoende op de dynamiek van de straat kan worden gereageerd en dat signalen niet snel genoeg kunnen worden opgepakt. Soms moet een bestuurder uit

die rol kunnen stappen en de ruimte nemen om 'dwars voor een probleem te gaan liggen' met de intentie: dit los ik koste wat het kost op. Dit kan voorkomen in een situatie waarbij nog niet duidelijk is hoeveel dat gaat kosten, in zowel tijd als geld. Hij moet soms ook direct in kunnen springen op een burgerinitiatief. Dat kan niet altijd, zo stelt ook Van Waveren. Een bestuurder moet daarvoor speerpunten kiezen. Vervolgens moet hij van de raad ook de ruimte krijgen, die volstaat met verantwoording achteraf. Deze wijze van opereren moet worden opgepakt door het ambtelijk apparaat. Ook daar moet ruimte zijn om de 'stapel op het bureau opzij te leggen'.

---

### GEEN RUIMTE OM IETS BELANGRIJKS TE REGELEN: HET REISJE VOOR DE MINIMA

DOOR EEN PARTICULIERE ORGANISATIE IN EEN AMSTERDAMS STADSDEEL WERD EEN TRIPJE GEORGANISEERD VOOR ARME HUISHOUDENS DIE NOOIT DE BUURT UIT KWAMEN. DE STADSDEELWETHOUDER MET ARMOEDEBESTRIJDING ALS SPEERPUNT KWAM OP WERKBEZOEK. HIJ WAS GECHARMEERD VAN HET PLAN. TOT ENTHOUSIASME VAN DE ORGANISTOREN DEED HIJ DIRECT BOTER BIJ DE VIS EN STELDE EEN BUDGET BESCHIKBAAR TER ONDERSTEUNING. ECHTER; DE UITBETALING LIET LANG OP ZICH WACHTEN. DE AANVRAAG KWAM ONDER OP DE STAPEL EN DE ORGANISATIE MOEST HET BEDRAG UIT EIGEN ZAK VOORSCHIETEN. NA VEEL ZEUREN WERD EEN HALF JAAR LATER HET BEDRAG OVERGEMAAKT.

---

### ANDERE VISIES

Essentieel bij Offensief Besturen is dat de alledaagse praktijk van de overheid aansluit bij die van de burger en oplossingen biedt. Met name in buurten waarin de leefbaarheid onder druk staat is dit cruciaal. Het zijn vraagstukken waar men, vanuit verschillende invalshoeken, de laatste jaren mee bezig is.



<sup>2</sup> Hartman en Tops (2007) 'Het inrichten van 'doen'! Een frontlijnreportage uit Amsterdam-Noord., NICIS.



<sup>3</sup> WRR (2006) *Vertrouwen in de Buurt*. Amsterdam University Press.

### **Frontlijnsturing**

Een belangrijke zienswijze die aansluit bij die van Offensief Besturen is die van Frontlijnsturing<sup>2</sup>. De kwetsbaarheid van het bestuur zit vooral in de kwaliteit van de uitvoering vooral als het gaat om leefbaarheid en veiligheid in stadswijken. De bedenkers Tops en Hartman vinden het belangrijk dat frontlijngerichte sturing wordt geaccepteerd en dat de spanning met beleidssturing wordt benoemd. Ook zijn organisatorische innovaties gewenst, zoals interventieteams die huisbezoeken doen om zicht te krijgen op problemen en deze direct aan te pakken. Offensief Besturen toont hiermee veel overeenkomsten, maar heeft als specifieke focus de trekkende en interveniërende rol van de bestuurder. Met name voor de *follow up* in de organisaties kan goed gebruik gemaakt worden van de reeds bestaande inzichten.



### **Vertrouwen in de buurt**

Het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt'<sup>3</sup> opgesteld onder verantwoordelijkheid van oud-minister Pieter Winsemius heeft tot een brede discussie over de burgerparticipatie op buurtniveau geleid. Uit het rapport spreekt een groot vertrouwen in de participatie van de burger. Tegelijk wordt geconstateerd dat het opbouwwerk van belang is, maar helaas ook uitgekleeft. Essentieel in het rapport is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen buurten. Sommige buurten moeten heroverd worden omdat de leefbaarheid voortdurend onder druk staat. Daar moet de overheid een grote rol spelen, zodat een essentiële voorwaarde voor de participatie van burgers wordt gerealiseerd. In andere buurten moet juist veel meer overgelaten worden aan de burger. Deze analyse sluit aan bij Offensief Besturen. Offensief Besturen is vooral nodig in die buurten waar de sociale problematiek groot is, de

maatschappelijke cohesie beperkt en burgers in hun schulp zijn gekropen. Dan is een zichtbare en vertrouwenwekkende overheid nodig die tot participatie uitnodigt.



~~SOMS~~

~~JEUKT EN~~

~~IRRITEERT~~

~~DAT~~

# 3. NAAR DE AMSTERDAMSE BESTUURSPRAKTIJK

>>

AFB. 8  
PAG. 19  
KEES DIEPEVEEN  
NOORD

Nadat de plaats van Offensief Besturen is bepaald moet het stapsgewijs in de praktijk worden geïntroduceerd. Het gemeentebestuur en de stadsdelen organiseren een bestuursconferentie. Bestuurders kunnen daar het begrip nader invullen. Daarna moet Offensief Besturen aan de hand van casussen een plaats krijgen in de praktijk. Zo wordt duidelijk wat het begrip inhoudt en wat ermee bereikt kan worden.

## OFFENSIEF BESTUREN OMARMD DOOR BESTUURDERS

Eind 2006 vindt de bestuursconferentie in het gebouw het Sieraad, de voormalige Edelsmedenschool in stadsdeel De Baarsjes. Het is de eerste bijeenkomst in het zojuist prachtig gerestaureerde gebouw, dat nog niet geheel af is. Er moet geïmproviseerd worden. Zo ontbreekt het meubilair in de kantine, dus worden er picknicktafels aangerukt. Ook hebben de organisatoren 'de straat' binnengebracht. Er is een aantal hangjongeren gecontracteerd, die vooral zichzelf mogen spelen. Dat doen zij met verve; ze zijn duidelijk aanwezig tijdens de bijeenkomst. Soms jeukt en irriteert dat de bestuurders. Als de deuren met stoelen worden gebarricadeerd, dreigt het even uit de hand te lopen. In de middag bemoeien een paar jongeren zich zelfs ongevraagd met de discussie. 'Nu de buurtregisseur weg is, is het veel minder geworden in de buurt. Die nieuwe begrijpt ons niet.'

## *Speerpunten: sociale agenda bestuursakkoord met speciale aandacht voor het multiprobleemgezin*

De bestuurders proberen hun positie tot het begrip Offensief Besturen te bepalen. In de wandelgangen heerst soms scepsis. Dat doen we toch al, wordt hier en daar gesteld. Of het wordt juist als een heel persoonlijke stijl betiteld: we kunnen toch niet allemaal offensief bestuurder zijn? Toch omarmen de meeste bestuurders het concept. Zo concludeert Kees Diepeveen (stadsdeelwethouder Noord) dat offensief bestuur een goede sticker is om de komende jaren gezamenlijk op te treden, wat hard nodig is. Volgens de bestuurders moet offensieve stijl zich toespitsen op een aantal kernproblemen op de sociale agenda; schooluitval, jongerenoverlast, geweld achter de voordeur en armoede. Dat al deze problemen vaak samenkomen bij zogenaamde multiprobleemgezinnen, was een belangrijke conclusie van de conferentie. Stadsdeelbestuurders gaven aan dat ze er bij die probleemgezinnen 'bovenop' willen zitten. Ze willen op de hoogte zijn van de aantallen, de aard van de problematiek en de aanpak. Het zijn kwesties die ook aan bod komen in het bestuursakkoord tussen centrale stad en stadsdelen. De aanwezige bestuurders beseffen dat voor het succes van dit akkoord nieuw bestuurlijke elan nodig is, zoals wethouder Vos het formuleert.

<<

---

## UIT HET CONFERENTIEVERSLAG

VOOR MARIJKE VOS (WETHOUDER CENTRALE STAD) KWAM DE CONFERENTIE OP EEN GOED MOMENT: DE AFSLUITING VAN HET BESTUURSAKKOORD. HET WAS, IN HAAR WOORDEN, EEN AKKOORD OM 'TROTS OP TE ZIJN'. MAAR DE AFSPRAKEN EN HET CONCRETISEREN DAARVAN LEIDEN NIET AUTOMATISCH TOT EEN BETERE EN HERKENBARE AANPAK VAN ALLERLEI MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN. DAAR ZIJN AMBASSADEURS VOOR NODIG DIE ANDEREN KUNNEN INSPIREREN: ZE DEED DAN OOK

EEN OPROEP AAN DE BESTUURDERS. ZO KAN ER LEVEN IN HET AKKOORD WORDEN GEBLAZEN. JUIST PROBLEMEN ALS JONGERENOVERLAST, SCHOOLUITVAL, HUISELIJK GEWELD EN ARMOEDE MOETEN 'IN DE OGEN WORDEN GEKEKEN'. DAT GEBEURT NU TE WEINIG. ER IS SCHROOM, ONGEMAK OF ZELFS ANGST OM JE MET DE PROBLEMEN VAN EEN ANDER TE BEMOEIEN. DAARDOOR BLIJVEN SCHRIJNENDE SITUATIES ZOWEL IN HET PUBLIEKE ALS IN HET PRIVÉ-DOMEIN VOORTBESTAAN.

---

### ***Offensief bestuur kan niet zonder offensieve organisatie***

Door onder meer Fatima Elatik (wethouder stadsdeel Zeeburg) wordt het belang van offensieve organisaties benadrukt. Net als de bestuurders moeten zij er op af gaan, dus; zoveel mogelijk signalen oppikken, die meenemen in het beleid en niet afwachten tot het volgende evaluatierapport.

Veel aandacht gaat uit naar de ketens. Op verschillende maatschappelijke probleemvelden werken ketens van instanties samen: denk aan jongerenoverlast en schooluitval. De bestuurder kan signalen ontvangen waaruit blijkt dat er eigenlijk geen goed functionerende keten is.

Soms kan hij het nodig vinden om een nieuwe voorziening in het leven te roepen. Daarvan zijn de straatcoaches in Slotervaart, waar voorzitter Marcouch de scepter zwaait, een voorbeeld. De straatcoaches spreken zowel jongeren als hun ouders aan op gedrag en verantwoordelijkheid.

Onlosmakelijk is Offensief Besturen verbonden met persoonlijke aanspreekbaarheid en gezichten: die van bestuurders, professionals, burgers en van instellingen. De bestuurder is aanspreekbaar op de verwachtingen ten aanzien van de overheid, maar kan zelf ook die burger aanspreken. Daarnaast moet hij ook appel doen op instellingen waarmee wordt gewerkt. Zo trekt wethouder Lieke Thesingh (stadsdeel Oud-Zuid) bij onderwijsinstellingen aan de bel wanneer zij de schooluitval niet goed registreren.

>>

### ***Open vizier naar de media***

Ook de mediabenedering van offensief bestuur wordt ter discussie gesteld. Door journalisten met open vizier te benaderen en te betrekken bij het proces van probleembestrijding, wordt getracht de media tot deelgenoot te maken.

---

### **OFFENSIEF BESTUREN IN DE MEDIA: OVER CLIFFHANGERS, HELDEN EN VIJANDEN**

JOKE PADMOS IS HOOFD COMMUNICATIE VAN ACHMED MARCOUCH IN SLOTERVAART, EERDER OOK VAN HENK VAN WAVEREN IN DE BAARSJES. ZIJ HANTEERT EEN COMMUNICATIESTRATEGIE DIE GOED PAST BIJ OFFENSIEF BESTUREN. TRADITIONEEL WIL DE BESTUURDER ZIJN BELEID EN VERRICHTINGEN PAS PRESENTEREN ALS ER RESULTATEN ZIJN GEBOEKT. DAT IS VOOR EEN JOURNALIST NIET INTERESSANT. JOKE MAAKT DE VERGELIJKING MET EEN BOEK WAARVAN JE DE ONTKNOPING PRIJSGEEFT. DAT IS NIET SPANNEND MEER: ZO'N BOEK ZET JE IN DE KAST. JOURNALISTEN ZIJN GEÏNTERESSEERD IN EEN VERHAAL MET CLIFFHANGERS WAARVAN DE AFLOOP NIET VASTSTAAT. DAARIN KUN JE FOCUSSEN OP HELDEN EN VIJANDEN.

---

### ***Casussen genereren of een weg laten vinden in de praktijk van alledag***

Nu de conferentie het belang en draagvlak heeft aangetoond, is het zaak Offensief Besturen 'te verbreden en te verankeren' in de Amsterdamse praktijk. Het uitgangspunt is het concept en praktijk 'werkendeweg' verder te ontwikkelen aan de hand van casuïstiek. Die casussen moeten lessen en handvatten bieden voor een bredere introductie. Daarnaast geven zij inzicht in de vereisten van een offensieve organisatie.

<<

AFB. 9  
PAG. 19  
FATIMA ELATIK

AFB. 7  
PAG. 19  
ACHMED  
MARCOUCH  
SLOTERVAART

AFB. 10  
PAG. 20  
LIEKE THESINGH  
OUD-ZUID

Het verzoek aan stadsdelen om in het kader van Offensief Besturen casussen te leveren blijkt op enthousiasme te mogen rekenen. Het levert vier casussen op: in Slotervaart, Amsterdam Noord, Zeeburg en Oud-Zuid. Verdere uitwerking komt niet even makkelijk van de grond. Men kan er moeilijk tijd voor vrijmaken, het wordt als iets extra's ervaren. Dit geldt voor de oproep aan zowel bestuurders als aan directeuren. Eenvoudiger is het in stadsdelen waarin een praktijk van Offensief Besturen al op eigen houtje is vormgegeven, zoals in stadsdeel Slotervaart en Amsterdam Noord. Die praktijk kan worden gevolgd.

Uiteindelijk vindt Offensief Besturen op onderdelen zijn weg in de praktijk van alledag (zie voorbeeld). Met name in het 'Prachtwijken-beleid' neemt het probleemgezin, en het tot stand brengen van een offensieve organisatie die tot achter de voordeur komt, een belangrijke plaats in. Dit beleid is in de loop van 2007 door centrale stad en stadsdelen geformuleerd.

---

#### ER OP AF IN DE PRAKTIJK: DE GASFLESSEN

STADSDEELBESTUURDER DIRK DE JAGER GING ER ZELF OP AF, DOOR IN TE GRIJPEN BIJ EEN WOONWAGENKAMP WAAR EEN GROOT AANTAL GASFLESSEN STOND OPGESLAGEN. EEN ZEER ONVEILIGE SITUATIE DIE AL TE LANG GEDOOGD WAS, OMDAT MEN DE BEWONERS NIET TEGEN ZICH IN HET HARNAS WILDE JAGEN. DE JAGER GAF TE KENNEN DAT DIT NIET LANGER KON EN GING DAT DE BEWONERS ZELF VERTELLEN. SOMMIGE WOONWAGENBEWONERS SPATTERDEN TEGEN, MAAR BLEKEN WEL DEGELIJK AANSPREEKBAAR. BUURTBEWONERS GAVEN AAN OPGELUCHT TE ZIJN; ZIJ HADDEN ZICH GROTE ZORGEN GEMAAKT. ZO KREGEN PROFESSIONALS VAN DE STADSDEELBESTUURDER HET VOORBEELD, EVENALS RUGDEKKING. ZIJN COLLEGA-BESTUURDERS VONDEN HET EEN 'OFFENSIEF BESTUURSPRIJS' WAARD.

---

#### DE CASUSSEN VAN VIER STADSDELEN

De casussen in de stadsdelen Noord, Oud-Zuid en Zeeburg worden in de tweede helft van 2007 verder gevolgd. Op de casus in Slotervaart gaan we in het tweede deel van dit boekje al dieper in.

#### ***Aanspreken van ouders en de aanpak van overlasthuishoudens (Slotervaart)***

Direct na zijn aantreden als stadsdeelvoorzitter gaf Achmed Marcouch het voorbeeld bij de aanpak van probleemjongeren. Hij wil de straat heroveren. Hij stelt ouders verantwoordelijk voor het gedrag van hun kinderen en spreekt ze daar actief op aan. Dat betekent aanbellen of uitnodigen voor een pittig gesprek op het stadsdeelkantoor. Om deze aanpak op korte termijn een meer structureel karakter te geven zijn straat- en gezinscoaches ingesteld. Deze teams spreken jongeren en ouders aan en geven de signalen door aan de hulpverlening.

De moeilijkheden zijn vaak geconcentreerd in gezinnen met meervoudige problemen. Daar zijn veel hulpverleners al kind aan huis, al weten ze dat vaak niet van elkaar. Ook geldt dat met de tot dan toe ingezette methodieken overlast niet bepaald afneemt. De aanpak van de overlast heeft ook de aandacht van het bestuur van de centrale stad. In een casuoverleg wordt getracht gezamenlijk tot een oplossing te komen en wordt een aanpak ontwikkeld die mogelijk in de gehele stad bruikbaar is.

#### ***Van armoede naar activering met 'Effe Werken' (Noord)***

Door het stadsdeelbestuur in Noord is het concept Offensief Besturen omarmd. Het bestuur ontwikkelt op diverse terreinen een onorthodoxe aanpak. Kern van die aanpak: als er een

probleem is, niet wachten tot een ander het doet, maar zelf met de aanpak beginnen.

Op het gebied van armoedebestrijding en activering hanteert wethouder Kees Diepeveen een offensieve aanpak. Al sinds 2004 wordt gewerkt met de aanpak van Individueel Bewonersadvies (IBAN). Het IBAN-team bezoekt huishoudens, signaleert problemen en gaat na welke hulp kan worden geboden in de wirwar van voorzieningen.

Een van de gesignaleerde problemen heeft tot een nieuwe onorthodoxe aanpak geleid: het project 'Effe Werken'. Dit is een antwoord op het feit dat er een groep jongeren is, die uitvalt op school, geen werk krijgt en ook geen uitkering ontvangt, wat tot grote problemen thuis en in de buurt leidt. Het stadsdeel heeft daarop zelf het initiatief genomen; en 'Effe Werken' opgezet. Dit is een uitzendbureau speciaal voor hangjongeren om hen aan een baan of werker-varingsplaats te helpen (wat inmiddels bij zeventig jongeren is gebeurd). Het project wordt na een jaar overgenomen door DWI.

### **Opvoeding van Marokkaanse jongeren in Zeeburg: een gemeenschapstaak**

In haar contacten met de Marokkaanse gemeenschap bespeurt Fatima Elatik een sterke wil om met de opvoeding van de kinderen als gemeenschap gezamenlijk het heft in handen te nemen. Het adagium: *it takes a village to raise a child*, moet zich wat Elatik betreft, niet beperken tot een village van professionals. Elatik wil de burgers direct aanspreken op hun rol en verantwoordelijkheid. Er bestaat in Zeeburg een hechte gemeenschap, die deze verantwoordelijk op zich kan en wil nemen. Deze stille kracht van de buurt wil Elatik benutten en de erkenning geven die zij verdient. Haar plan is om met een aantal sleutelfiguren discussiebijeenkomsten te organiseren op de

verzamelplaatsen van de gemeenschap zelf, bijvoorbeeld de moskee.

### **Tegengaan van schooluitval: regie bij de school ( Oud-Zuid)**

Er is stadsdeelbestuurder Lieke Thesingh veel aan gelegen om schooluitval tegen te gaan. Haar offensief bestuur spitst zich toe op drie zaken. Allereerst op preventie door te concentreren op multi-probleemgezinnen. Door optimale informatie te vergaren verzekert ze zich ervan dat er goede plannen zijn en hulpverlenende instellingen niet langs elkaar heen werken. In haar dagelijkse contacten pikt ze ook de signalen op van zaken die mislopen. Zo was er voor havo-vwo-leerlingen geen goede *time out* voorziening, wat zij geagendeerd heeft bij de schooldirecties.

Ten slotte knokt zij er voor dat de eerste lijn van professionals in en rond de school een sterke regiepositie hebben bij het bestrijden van schooluitval. Te snel wordt doorverwezen naar de tweede lijn waar jongeren weer maandenlang in de wachtkamer belanden. Op het Zuiderlichtcollege wordt nu gewerkt aan een aanpak waarbij de regie in handen komt van het eerste lijn zorgteam op de school.

# BIJLAGE 1

## BETER PRESTEREN, DE PRINCIPES VAN SLIMMER WERKEN

■ Het gemeentebrede ontwikkelingsprogramma Beter Presteren kent als rode draad het centraal stellen van het realiseren van maatschappelijke resultaten boven de domeinbelangen van de individuele betrokken overheids- en maatschappelijke organisaties. Tony Blair sprak kernachtig van: *'Organizing government around problems, not problems around government'*. Het werken met hoofdprocessen (Besturen, Ontwikkelen en Ordenen, Dienstverlening, Handhaven en Regelgeven, Beheren en Ondersteunen) ondersteunt een manier van denken en doen waarin het resultaat voor de burger als kiezer, partner, klant, onderdaan en gebruiker centraal staat. Het programma Beter Presteren kent tevens een aantal principes van slimmer werken die met elkaar gemeen hebben dat steeds het resultaat centraal staat. Deze principes van slimmer werken zijn:

Toepassen van de besturingsfilosofie 4 x R (Richtinggevende financiële / beleidsmatige / resultaatkaders op hoofdlijnen meegeven en vervolgens Ruimte aan de uitvoering en professionals geven om de *hoe vraag* zelf in te vullen en Rekenschap / verantwoording vragen op basis van Resultaatafspraken). Deze 4 x R besturingsfilosofie biedt vervolgens de ruimte voor:

>Het vaker toepassen van ketenregie.

>'Domme' werkprocessen herontwerpen naar 'slimme' werkprocessen, ondersteund door moderne ICT.

>Meer samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering (nodig om ketenregie en slimme werkprocessen ook daadwerkelijk te realiseren).

>Mogelijkheden benutten om de burger zelf medeverantwoordelijk te maken voor het oplossen van de maatschappelijke problemen (burger aan het roer).

>>

AFB. 1  
PAG. 1  
MARIJKE VOS  
PROFESSIONALS  
OPROEPEN EN...

<<



>>

AFB. 2  
PAG. 7  
SAMEN NAAR  
OPLOSSINGEN  
ZOEKEN

Foto's Edwin van Els

<<





>>  
AFB. 3  
PAG. 4  
GOOIEN EN NIET  
SCHOPPEN MET  
EEN BASKETBAL

<<



>>  
AFB. 4  
PAG. 4  
JE EIGEN CANTA

<<



>>  
AFB. 5  
PAG. 6  
HENK VAN  
WAVEREN  
Foto I.Ferwerda

<<



>>  
AFB. 6  
PAG. 8  
CONFERENTIE  
OFFENSIEF BESTUREN  
Foto Alain Klein

<<



>>

AFB. 7  
PAG. 13  
ACHMED MARCOUCH  
SLOTERVAART

Foto Edwin van Eis

<<



>>

AFB. 8  
PAG. 12  
KEES DIEPENVEEN  
NOORD

Foto Emiel van Lint

<<



>>

AFB. 9  
PAG. 13  
FATIMA ELATIK

<<



AFB. 10  
PAG. 13  
LIEKE THESINGH  
OUD- ZUID

Foto Bernice Siewa



**DE KERN  
VAN  
OFFENSIEF  
BESTUREN**

# DE KERN VAN OFFENSIEF BESTUREN: DE METHODE SAMENGEVAT

Het begrip Offensief Besturen is 'werkende-weg' tot stand gekomen. Het is gestoeld op praktijkvoorbeelden van diverse stadsdelen en de centrale stad in Amsterdam.

Offensief Besturen heeft een plaats gevonden binnen de praktijk van het Amsterdamse college, maar is nog te incidenteel en er is te weinig oog voor de benodigde continuïteit.

Het bestuur neemt het voortouw en richt zich op de aanpak van die problemen, waarbij de overheid door burgers als afwezig, machteloos of onverschillig wordt ervaren. Het bestuur dat zich normaal gesproken richt op de inhoud van het beleid ('de wat vraag') houdt zich bij die problemen ook bezig met de uitvoering ('de hoe vraag').

We zetten hieronder de definitie van offensief bestuur en de basiskenmerken daarvan op een rijtje. Ten slotte gaan we in op de rol van de ambtelijke organisatie, andere door de overheid gefinancierde instellingen, de raad (centrale stad en stadsdelen).

## DE DEFINITIE

### OFFENSIEF BESTUREN IS DE INTERVENTIE VAN HET BESTUUR IN DE UITVOERING, DAAR WAAR DE AANPAK VAN HARDNEKKIGE PROBLEMEN ACHTERWEGE BLIJFT

Offensief Besturen wordt op basis van bestuurlijke afweging toegepast in die situaties waarin het handelen van de overheid door burgers als onverschillig of machteloos wordt ervaren. Het bestuur is tijdens de interventie en de *follow up* voortdurend direct betrokken.

## DE KENMERKEN

### ***De gehanteerde bestuurlijke stijl en houding luidt kernachtig: Er Op Af !***

De woorden van het huidige collegeprogramma volgend, betekent dat vooral: als bestuurder niet wegkijken van problemen, ze recht in de ogen zien en werken aan een oplossing. 'Er op af' kan soms, met name door stadsdeelbestuurders, ook letterlijk worden genomen. Het gaat vooral om een mentaliteit: in situaties waarin de verantwoordelijkheid niet helder is, die verantwoordelijkheid nemen en claimen. Niet afwachten dus. Het bestuur maakt vervolgens aan de eigen ambtenaren heel duidelijk wat het wil en biedt ruimte en rugdekking om in die geest te opereren.

### ***Reality check: voortdurend signalen in de praktijk verzamelen***

Er moet een directe lijn tussen beleid en uitvoering zijn. Bestuurders, maar ook ambtenaren, checken voortdurend of het beleid wel werkt zoals bedoeld. Komen beleid en uitvoering wel overeen? Wordt wel uitgevoerd wat is afgesproken? Zijn er witte vlekken? Niet wachten dus op evaluatieonderzoeken, maar voortdurend zelf de praktijk induiken.

### ***De focus van offensief bestuur: het sociale domein en bureaucratische barrières***

In de Amsterdamse bestuurspraktijk van de afgelopen jaren zijn door verschillende bestuurders interventies toegepast die als offensief bestuur kunnen worden aangemerkt. De behoefte om deze stijl als zodanig te benoemen, en te verspreiden is terug te voeren op twee aspecten: de (ervaren) afwezigheid van de overheid waar bestrijding van overlast en herovering van de openbare ruimte gewenst is, en een bureaucratische praktijk die boven oplossing van de problemen van de burger gaat.

Interventies kunnen worden toegepast bij:

>Situaties waarin grenzen hersteld moeten worden en regelhandhaving gewenst is.

>Ontoereikende samenwerking in ketenverband in multiprobleemsituaties.

>Bureaucratische belemmeringen waardoor burgers die de overheid nodig hebben, niet worden bereikt.

>Manifeste (individuele) probleemsituaties veroorzaakt door regel- en proceduretoepassing.

### **Reeds beproefde interventiemethodieken en instrumenten**

Het gaat hier om aanpakken die al in de praktijk toegepast worden, te weten:

>*Er Op Af*.

Als bestuurder zelf letterlijk het voorbeeld en rugdekking geven bij gewenste regelhandhaving, met name in de openbare ruimte. Een voorbeeld daarvan is het optreden van stadsdeelvoorzitter Marchouch in Slotervaart bij het aanspreken van jongeren op hun gedrag. Een ander voorbeeld is dat van wethouder De Jager in Westerpark bij handhaving van de milieuwetgeving in een woonwagenkamp.

>*Bypass handhaving openbare ruimte*.

Met een nieuwe organisatie gericht een praktijk van regelhandhaving realiseren. Een voorbeeld is de aanpak met de straatcoaches. Het betreft hier het project van de stichting Aanpak Overlast Amsterdam op initiatief van burgemeester en stadsdeelvoorzitter. Dit is in Slotervaart eerst toegepast en wordt nu over meer stadsdelen verspreid.

>*Bypass achter de voordeur*.

Het realiseren van een praktijk waarin mensen achter de voordeur worden bereikt. Een voorbeeld hiervan is de IBAN-aanpak (Individuele Bewonersaanpak Amsterdam Noord) waarbij een brigade huis aan huis bezoeken doet, om problemen te inventariseren en op te lossen.

>*Casusadoptie*.

In situaties waarin samenwerking nodig is en er onduidelijkheid over verantwoordelijkheden kan deze methodiek worden gehanteerd. Een voorbeeld is de aanpak van overlasthuishoudens in Slotervaart onder regie van de gemeentesecretaris en op initiatief van burgemeester en stadsdeelvoorzitter. Zie hiervoor het tweede deel van dit boekje.

>*Oplossing van individueel probleem met regelgeving*.

De ruimte in de regelgeving optimaal benutten of uitzonderingen op de regel maken. Zoals bijvoorbeeld voormalig wethouder Aboutaleb ingreep in de situatie waarbij de uitkering van een pleegmoeder in gevaar kwam wegens het niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

### **Het resultaat is de maat**

Offensief Besturen wordt gedreven door de wil om zichtbaar resultaat te behalen. Op korte termijn kan dat vooral wanneer het gaat om individuele probleemgevallen, door oplossing van problemen met de regelgeving. Ook de 'achter de voordeuraanpak' kan op korte termijn resultaat opleveren.

De aanpak van meer algemene problemen kan een veel langere adem vergen. Denk aan regelhandhaving en herovering van de publieke ruimte of casusadoptie met meerdere betrokken partijen. Het gevaar van *business as usual* dreigt de kop op te steken wanneer bestuurlijke aandacht na de interventie wegvalt.

Continuïteit, structurele samenwerking en het eventueel realiseren van voorzieningen zijn nodig om resultaten te behalen, die ook voor de burger merkbaar zijn.

### ***Opening van de weg naar een cultuur van aanspreken en aanspreekbaar zijn***

Zowel de bestuurder, de burger, de professional, als de instelling hebben een gezicht. Het gaat er om elkaar aan te spreken op gedrag en verantwoordelijkheid en zo mogelijk op partnerschap. Dat is nodig om resultaat te boeken na de interventies. Men moet elkaar aanspreken op verantwoordelijkheid voor het totaalresultaat waar niemand dat doet, in plaats van 'de bal maar rond blijven spelen'. Offensief Besturen kan daaraan een impuls geven.

### ***Een open vizier houding naar media***

De offensieve bestuurder zal de media bij zijn aanpak betrekken en proberen de urgentie van het probleem te schetsen. Ook moeten de moeilijkheden bij de aanpak en de inspanningen om resultaat te bereiken voor het voetlicht worden gebracht. Door het inschakelen van de media wordt ook druk georganiseerd om gezamenlijk tot een aanpak en oplossing van een probleem te komen. Waar samenwerking moet worden opgebouwd is het van belang dat partners direct met elkaar communiceren, en niet via de media.

### ***Speerpunten kiezen***

Offensief Bestuursinterventies kosten veel tijd, geld en investering in samenwerking. Dit geldt met name bij casusadoptie en realisering van de praktijk van handhaving. Wat begint als een aanpak van een individuele casus kan de aanzet zijn voor een betere werkwijze en samenwerking op breder vlak. Het bestuur moet keuzes maken van speerpunten als het gaat om casussen. Het sociale domein, ofwel de openbare ruimte, opvoeding en gezin liggen het meest voor hand. Er wordt hiermee aangesloten bij het kabinetsbeleid ten aanzien van de Prachtwijken en Jeugd en Gezin.

## **DE PARTNERS**

### ***De eigen organisatie: tussen offensief werken en gewoon je werk goed doen***

Na de bestuurlijke interventie moeten de gemaakte afspraken in de praktijk worden opgevolgd. Dit betekent bij casusadoptie dat, ook wanneer de *spotlights* weg zijn, de gemaakte afspraken nageleefd worden in vergelijkbare situaties. Hiermee worden de investeringen in de bestuurlijke interventies gelegiti-meerd. Voor een deel zal dit betekenen dat meer offensief werken gewenst is. Ook de ambtenaar kan Offensief Besturen toepassen door verantwoordelijkheid en initiatief te nemen, 'er op af' te gaan, *reality check* toe te passen, casussen op te pakken. Hij moet het initiatief nemen om een uitzondering op de regel te maken, aan te spreken en aanspreekbaar te zijn. Voor dit alles moet het bestuur ruimte en rugdekking geven en moet ook het management een actieve rol spelen. Bij een bestuur dat duidelijk maakt wat het wil, hoort een apparaat dat initiatiefrijk opereert in die geest. Als daar risico's uit voortvloeien moet het bestuur die voor rekening nemen.

Voor een deel is het ook 'gewoon je werk goed doen'; afspraken nakomen, regels handhaven, oplossingsgericht werken en de ruimte in de regels benutten.

### ***Partnerschap met middenveldorganisaties***

De opvatting dat Offensief Besturen soms nodig is, moet gedeeld worden door zowel de middenveldorganisaties als door de organisaties (zoals Bureau Jeugdzorg, corporaties, onderwijs, politie) die werken in opdracht van de gemeente (zoals welzijnswerk, jongerenwerk). De problemen houden geen rekening met institutionele grenzen. De maatschappelijke agenda en de gewenste benaderingswijze moet voor alle betrokkenen gelden in situaties waarin samenwerking aan de orde is.

### ***Vertrouwen in de burger, vertrouwen in het bestuur***

Offensief besturen is er op gericht het vertrouwen van de burger te versterken, zodat de kansen op een gewenst bondgenootschap met burgers wordt vergroot. Het bestuur neemt zichtbare en vertrouwenwekkende maatregelen, is aanspreekbaar en treedt direct in contact met burgers. In dat contact wordt ingegaan op de door burgers ervaren problemen, de verwachtingen ten aanzien van het bestuur en de mogelijkheden om zelf een bijdrage te leveren. Het bestuur heeft er vertrouwen in dat burgers aanspreekbaar zijn op hun gedrag en vaak bereid zijn tot partnerschap.

### ***Ruimte van de raad***

De werkwijze impliceert dat het bestuur een probleem bij de kop pakt zonder dat het exact kan overzien tot welke inspanningen en kosten dit leidt. Deze werkendeweg aanpak vraagt een flexibele houding. Wil de raad eerst een uitgewerkt plan zien dan leidt dit tot veel extra vertraging. Een te strenge begrenzing van tijd en budget kan er toe leiden dat een probleem half wordt opgelost. De raad geeft dus ruimte aan het bestuur om eropaf te gaan, verantwoordelijkheid wordt achteraf afgelegd. Ook raadsleden zelf kunnen casussen voorstellen bij hardnekkig problemen die zij tegenkomen.

~~MOEDER~~

~~BLIJFT~~

~~'S AVONDS~~

~~UITGAAN~~



>>

AFB. 14  
PAG. 8 / PAG. 33  
DE PAARSE KROKODIL  
GAAT ERAAN: GAANDE  
(ERIK GERRITSEN) EN  
KOMENDE GEMEENTESE-  
CRETARIS (HENK DE JONG)

Foto Edwin van Els

<<

>>

**AFB. 13**  
**JONGEREN EN DE**  
**POLITIE: PRETTIG**  
**CONTACT?**

Foto Edwin van Eis

<<



>>

AFB. 12

PAG. 47

IN HET LICHT VAN  
DE SCHIJNWERPERS

Foto Jan Faessen

<<



>>  
AFB. 11  
PAG. 47  
DE AMSTERDAMSE  
'DRIEHOEK' EN DE  
STRAATCOACHES  
Foto Jan Faessen  
<<



# BIJLAGE 2

## EERDERE ERVARING MET KETENREGIE

- | In de gemeente Amsterdam is de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan met de oplossing voor complexe samenwerkingsproblematiek. Het toverwoord daarbij is ketenregie (harde kern jeugd, crisisopvang, voortijdig schoolverlaten, maatschappelijke opvang). Een aanpak gebaseerd op ketenregie kent een aantal kenmerken.
- | >Dat niemand de baas is wordt gezien als een gegeven: discussies over wie de baas moet zijn hebben geen zin, veroorzaken competentiestrijd, en leiden de aandacht af van het oplossen van het probleem.
- | >Er wordt wel gewerkt met een ketenregisseur, maar die is dus niet de baas van alle andere partijen. De ketenregisseur brengt slechts partijen om de tafel, en houdt ze daar tot de problemen zijn opgelost. Populair gezegd: de ketenregisseur opereert als voorzitter en zorgt dat er een vergaderzaal met catering is.
- | >Alle betrokken partijen blijven verantwoordelijk voor hun eigen domein en bijdrage. Verantwoordelijkheden worden dus niet overgenomen door partijen die ze feitelijk ook niet hebben, en dus niet kunnen waarmaken.
- | >De ketenregisseur probeert de partijen rond de tafel te mobiliseren voor een gemeenschappelijk doel: oplossen van een maatschappelijk probleem. Vaak blijkt dat wanneer alle betrokken instanties een probleem gemeenschappelijk definiëren, er vrij snel overeenstemming wordt bereikt.
- | >Cruciaal is dat de partijen tot een gemeenschappelijke analyse komen waarom het onvoldoende gelukt is om het heikele maatschappelijke probleem op te lossen. Dat begint met de

uitwisseling van denkbeelden, omdat elke organisatie het probleem in het referentiekader ziet dat past bij haar eigen doelstellingen. Vaak verwijt men andere ketenpartners onvoldoende inzet, waardoor men onvoldoende in staat is effectief te zijn. Van groot belang is om een sfeer te creëren waarin men denkbeelden eerlijk en openhartig uitwisselt. Dat lukt niet altijd in één keer, er komt veel psychologie bij kijken. Openhartigheid belonen, benadrukken dat het van groot belang is dat men zich eerlijk uitspreekt, en zelf ook kwetsbaarheid tonen.

>De uitwisseling van opinies monden vrijwel altijd uit in een gemeenschappelijke probleemdefinitie en overeenstemming over de oplossingsrichtingen. Zo worden de verschillende actoren losgeweekt uit hun specifieke opvattingen en belangen en zijn daarmee bereid over het belang van de eigen organisatie heen te springen. Ook ziet men in dat wat eerder probleem was (met de vinger naar de ander wijzen) ook de oplossing kan zijn (je kunt elkaar helpen).

>Altijd tegelijkertijd op meerdere niveaus werken: zowel het besluitvormende (bestuur en management) als de werkvloer. De werkvloer levert knelpunten aan (en eventueel oplossingsrichtingen). Het besluitvormende niveau levert oplossingen (vanuit zicht op de totaalproblematiek) en hakt knopen door over nieuwe manieren van samenwerken.

>Psychologisch is het van groot belang dat de ketenregisseur de betrokken partijen ruimte geeft hun eigen successen te claimen.

>Soms is de problematiek zo complex en is het aantal betrokken instanties zo talrijk dat beter begonnen kan worden op kleinere schaal, om van daaruit verder op te schalen. Het beperken van de ketenregie tot pilot op beperkte schaal of met slechts een gering aantal casussen.

>Uiteindelijk werkafspraken nauwgezet vastleggen in procesboeken, zodat geen enkel misverstand bestaat over wie wat op welk moment doet.

problemen een grote negatieve maatschappelijke impact hebben en voor het overgrote deel de (negatieve) beeldvorming over het functioneren van de overheid bepaalt. Zeker waar het om overlastproblematiek gaat. Het veronachtzamen van extreme problemen heeft een zeer negatief maatschappelijk effect op de overige burgers die het overheidsoptreden als te laks ervaren.

<<

### ***Offensief Besturen is vaak slechts het begin van de oplossing***

Offensief Besturen maakt het mogelijk om vastgelopen of niet functionerende uitvoeringspraktijken weer vlot te trekken en om in concrete gevallen oplossingen te realiseren.

Wanneer de *follow up* niet geregeld wordt, verzandt Offensief Besturen in tijdelijke oplossingen voor incidentele probleemsituaties, zonder structurele uitkomst te bieden. Daarom moet Offensief Besturen altijd gevolgd worden door maatregelen van borging. Maatregelen die er voor zorgen dat opvolgende concrete en vergelijkbare problemen ook opgelost worden, zonder dat daarvoor nog Offensief Besturen nodig is. Die *follow up* bestaat altijd uit (een combinatie) van de genoemde principes van slimmer werken.

### ***Focus van Offensief Besturen***

Omdat Offensief Besturen een intensieve en vrij kostbare manier van werken is, is het belangrijk om deze aanpak met focus in te zetten. Het belangrijkste criterium is dat de problematiek niet langs reguliere weg of door alleen inzet van de principes van slimmer werken kan worden opgelost.

Dat soort –zoals gezegd vrij unieke - situaties kom je in alle beleidsdomeinen tegen, maar waarschijnlijk bevindt de meest weerbarstige problematiek zich in het sociaal domein, waar vooralsnog de meeste energie op gericht zou

moeten worden. Dat laat onverlet dat er ook vele kansen liggen ten aanzien van de overige domeinen, en het zonde zou zijn als we die laten liggen. Hoe meer bestuurders en ambtenaren zich de stijl van Offensief Besturen eigen maken, hoe meer we met zijn allen aankunnen.

Erik Gerritsen

# ALLES OVERZIEND

---

## NAWOORD VAN ERIK

---

## GERRITSEN, GEMEENTE-

---

## SECRETARIS AMSTERDAM

---

>>

BIJLAGE 1  
PAG. 16

AFB 14  
DE PAARSE  
KROKODIL GAAT ER  
AAN: GAANDE  
(ERIK GERRITSEN)  
EN KOMENDE  
GEMEENTE-  
SECRETARIS  
(HENK DE JONG)

### **Continue bestuurlijke aandacht vloeit voort uit het bestuursakkoord**

Het bijzondere aan Offensief Besturen is de bestuurlijke aandacht voor de uitvoering bij taai beeldbepalende problemen. Normaal gesproken is dat het domein van het management. Dat is logisch: het bestuur wordt immers aangesproken en afgerekend op haar aanpak van de problemen.

De casus van overlasthuishoudens in Slotervaart, waar ik persoonlijk bij betrokken was, laat zien wat die bemoeienis teweegbrengt. Het licht van de schijnwerpers en de aandacht van de burgemeester, stadsdeelvoorzitter en gemeentesecretaris; het maakt dat iedereen zijn beste beentje voorzet. Het levert ook druk op, die soms tot irritatie leidt. Maar wrijving geeft glans, zullen we maar zeggen.

Een groot gevaar is dat na een interventie snel weer overgegaan wordt tot de orde van de dag. Was de bestuurder hier slechts om te scoren? Het is een les voor die ministers die een willekeurige probleemwijk adopteren: niet een keer langs komen voor de plaatjes in de media. Nee, voortdurend monitoren en op gezette tijden direct aanspreekbaar zijn, je gezicht laten zien. Die les is getrokken door het Amsterdamse gemeentebestuur. Niet alleen op basis van de casuservaringen in Slotervaart, ook in het bestuursakkoord is al opgeroepen om niet weg te kijken van problemen. Het is duidelijk dat het bestuur zelf het voorbeeld

moet geven. Offensief Besturen is de stijl die nodig zal zijn om die ambities ook daadwerkelijk te realiseren

### **Maar het sluit goed aan op Beter Presteren**

Het project Offensief Besturen is ook een goede en logische aanvulling op het programma Beter Presteren (door slimmer te werken) dat al een aantal jaren loopt. Bij beide staat het resultaat op straat centraal, en wat er voor nodig is om resultaten te boeken. Offensief Besturen werkt daarnaast als een *reality check* op de toepassing van de principes van slimmer werken (zie bijlage 1). Tot slot is Offensief Besturen ook een interventiemethode om toepassing van de principes van slimmer werken te verfijnen. Ik denk aan situaties waarin regelgeving te formeel wordt toegepast, maar ook aan situaties waar sprake is van een problematiek met heel veel betrokken ketenpartners. In dat geval is een duik in de uitvoeringspraktijk nodig om effectieve ketenregie daadwerkelijk van de grond te krijgen

<<

### **Offensief vooral bij beeldbepalende maatschappelijke problemen**

We moeten er voor oppassen dat Offensief Besturen wordt gezien als oplossing voor alle kwalen. Daar waar de overheid gewoon goed functioneert is offensief besturen dure overkill. En vaak volstaat het toepassen van de principes van slimmer werken (zie bijlage 1). Offensief Besturen moet worden toegepast bij de resterende super weerbarstige problemen. Dit gaat om een klein percentage, zoals wel blijkt uit de extreme omstandigheden van de familie van de casus uit Slotervaart. Hierbij is Offensief Besturen nodig om gemotiveerd uitzonderingen op regels te maken, of om institutionele verlamming te doorbreken. Het vergt veel capaciteit en (soms) geld, maar is die investering waard. Vooral omdat deze complexe

dilemma niet op.'

Ten slotte is er bij sommigen ook kritiek op het benaderen van de media door overlegpartners en bestuurders. Daarmee komt het welslagen van de aanpak in gevaar; het vinden van pleeggezinnen voor de kinderen wordt bemoeilijkt, en de samenwerking onder druk gezet. De gemeentesecretaris is van mening dat de rol van politici begrepen moet worden: zij agenderen en houden het overleg scherp. Publiciteit kan bijdragen aan een *sense of urgency* en de betrokken partijen moeten wat dat betreft tegen een stootje kunnen. De burger heeft recht om inzicht te krijgen in de problemen en te weten wat en hoe de overheid doet. Wel is hij van mening dat men problemen bij de samenwerking in het overleg moet melden, en niet via de pers.

### **Goede voornemens**

De verschillende deelnemers geven aan dat er in de toekomst op hen gerekend kan worden. De netwerkcoördinator staat garant voor; afspraak is afspraak. Ook Bureau Jeugdzorg en Spirit geven aan dat het overleg energie heeft gegeven om verder te werken. Ze zouden deze samenwerking graag standaard in de gehele stad zien. De politie doet er alles aan om de intenties uit het casusoverleg in het vizier te houden, en ook de corporatie stelt dat de aandacht voor de problematiek alleen maar is toegenomen.

Er zijn diverse voornemens voor de nabije toekomst. We noemden al het initiatief van Bureau Jeugdzorg, Spirit en de corporatie om, zelfstandig of samen, aanpak, instrumenten en voorzieningen te ontwikkelen. Daarin moeten overlastbestrijding en perspectief tot positieve gedragsbeïnvloeding worden verenigd. De OOV meldt het voornemen om in elk stadsdeel tien casussen van meest geplaagde gezinnen en tien van meest plagende gezinnen te

benoemen, en daarbij de aanpak van Slotervaart te hanteren.

In de tweede helft van 2007 gaan de partijen verder met het ontwerp van een keten waarin de samenwerking gestalte moet krijgen. Die moet dan over de gehele stad uitgerold worden. Het komen tot een gemeentelijke standaard is voor Bureau Jeugdzorg een belangrijke randvoorwaarde. Niet elk stadsdeel moet het op eigen manier willen doen. De gemeentesecretaris zet daarbij een kanttekening: overal moet enige ruimte zijn om het wiel weer uit te vinden, omdat men elkaar zo kan vinden in samenwerking.

### **Zorgen**

De hamvraag voor alle organisaties is: hoe gaat het verder bij situaties waar de schijnwerper niet (meer) op staat? Dit niet alleen wat betreft de casus in Slotervaart, maar ook die in andere stadsdelen. Kort samengevat: op directieniveau kom je er nog wel uit, maar op de werkvloer is het een andere zaak. De aandacht verslapt snel en er moet, zo geeft de vertegenwoordiger van Bureau Jeugdzorg aan, rekening worden gehouden met wisselende kwaliteit op de werkvloer. Dit geldt voor de eigen organisatie, zowel als voor de corporatie, politie en de lokale overheid. Ook tijdens het overleg bleek dat er in de uitvoering makkelijk communicatiestoornissen ontstaan die tot wantrouwen kunnen leiden. De vertegenwoordigers van de politie, die sterke hiërarchische verhoudingen gewend zijn, verbazen zich over de eigengereidheid van de jeugdvoogden. Houden die zich wel aan afspraken die door de directie worden gemaakt? Zoals de vertegenwoordiger van de politie stelt: 'De toppen van de organisaties kunnen elkaar vinden, maar kunnen zij zo Offensief Besturen dat ze ook op de werkvloer beweging tot stand brengen?'

De partners hebben elkaar op bestuur- en directieniveau beter kunnen vinden in hun visie. Er moet een koppeling tussen overlastbestrijding en het bieden van perspectief (door gedragsbeïnvloeding en ondersteuning) tot stand komen. Spirit brengt naar voren dat er meer energie is ontstaan om aanpak, instrumenten en voorzieningen te ontwikkelen. Door Bureau Jeugdzorg wordt bijvoorbeeld 'het brede plaatje', waaronder ook overlast valt, meegenomen in aanpak en behandelmethode. Daarnaast is er een afspraak tussen Spirit en Eigen Haard om te onderzoeken hoe de voorzieningen verder ontwikkeld kunnen worden. Ook het gemeentebestuur heeft aangegeven dat er ruimte is om met voorstellen voor ontbrekende voorzieningen te komen.

De verschillende partijen beoordelen het als positief dat het proces ruimte bood om begrip en vertrouwen op te bouwen. Op de vraag wat dat oplevert, komen duidelijke antwoorden. Het gaat er om dat je van elkaars kracht gebruik maakt, één-tweetjes kunt spelen. Zo wordt voorkomen dat de multi-probleemgezinnen instanties tegen elkaar uitspelen. Stel dat een politieagent informatie heeft over een jongen. Als hij weet dat de gezinsvoogd er wat mee doet, zal hij het doorspelen, anders wellicht niet. Een hulpverleenster heeft meer armslag en kan haar eisen kracht bijzetten, wanneer ze ervan op de hoogte is dat de corporatie het gezin dreigt uit te zetten.

Verder is er in de overlegperiode aan een procesaanpak gewerkt: hoe te handelen met multiprobleemgezinnen. Deze moet nog verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Ze kan dienen voor de ontwikkeling van een stadsbrede aanpak. Zo wordt tegemoet gekomen aan deze doelstelling van de casus.

### **Open rekeningen**

Minder positief is het oordeel over de concrete resultaten, wat betreft het gezin en de overlastsituatie. Al is een begin gemaakt met een integrale aanpak van het betreffende gezin (en de vier andere gezinnen), er is nog steeds sprake van een open einde. De vertegenwoordiger van Eigen Haard is het meest expliciet: hij vraagt zich af of er een juist beeld bestaat van de huidige overlast. Bewoners hebben aangegeven zich geïntimideerd te voelen. Voor de buurt geldt bovendien dat de verhoudingen zodanig verziekt zijn, dat alleen verhuizing van de familie een begrepen signaal is. De OOV geeft aan dat ook bij verhuizing (er ligt nu een verzoek van de moeder) de familie 'gemonitoord' moet worden.

Ook vindt men dat de gemeente het zich met de keuze van het probleemgezin bepaald niet gemakkelijk heeft gemaakt. De casus onderstreepte weliswaar haarscherp de urgentie, en daarmee agendering, van het probleem, maar de gezinssituatie bleek dermate uitzichtloos en complex dat op succes op korte termijn succes onhaalbaar is. Men moet niet belanden in een situatie van 'goedbedoeld maar niet doeltreffend', De effectiviteit van instrumenten moet helder in beeld blijven, aldus de vertegenwoordigers van OOV.

De gekozen aanpak (een laatste kans voor het gezin en eventuele uithuisplaatsing van individuele leden) toont de kenmerken van een compromis. In verband hiermee benadrukt corporatievertegenwoordiger zijn eigen verantwoordelijkheid: hij kan zelfstandig de procedure aangaan om huisuitzetting te realiseren via de rechter. Niettemin geeft hij aan dat het lastig is te kiezen tussen het belang van het gezin en het tegengaan van de overlast. 'Zolang je geen instrumenten hebt waarmee het bestrijden van overlast én een positieve ontwikkeling van het gezin hand in hand gaan, los je dat

te vroeg is om de vlag uit te steken. We zijn er nog lang niet. Door de steeds betere samenwerking groeit het vertrouwen, maar het blijft broos, mede omdat de echte successen op zich laten wachten. Er wordt een groot beroep gedaan op het geduld en de veerkracht van alle betrokkenen. Iedereen hunkert naar een echte doorbraak. Maar we gaan met vrij goede moed de zomermaanden in, zonder zelfgenoegzaam achterover te leunen. En in september moeten we weer met ons water naar de dokter; het gemeentebestuur. Overigens ook met alle gelegenheid de bestuurlijke agenda te bepalen bij het oplossen van de knelpunten waar zelfs de betrokken ketenpartners niet met elkaar uit komen.

## TERUGBLIK EN VERVOLG

*We hebben een groot aantal spelers in het bijzonder casusoverleg de revue laten passeren. Hoe kijken zij terug op het overleg, wat ging er goed en waar is nog wat op aan te merken? Wat zijn de voornemens voor het vervolg en waar liggen de grootste zorgen? We spraken er over met vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg en Spirit, politie, woningcorporatie Eigen Haard en de stedelijke directie Openbare Orde en Veiligheid. Daarnaast spraken we met de netwerkcoördinator 12+ van het stadsdeel.*

### **Winst van het overleg**

Men is positief dat de aanpak van multiprobleemgezinnen nu op de agenda is gezet. De corporatie benadrukt het bredere belang van de aanpak. Bij maar liefst 17% van de verhuizingen is burenoverlast de reden, of één van de redenen. Overlast in de buurt wordt door 21% als (deel) reden aangevoerd (AFWC 2007)<sup>5</sup>. Nu de kwaliteit van de woningen meer en meer in orde is, komt de nadruk te liggen op de mensen die in de woningen leven, zo geeft de corporatie aan.

De vertegenwoordigers van OOV blijken toch enigszins verbaasd dat de keten hier zo slecht functioneerde. Zij zijn er alleen maar 'strijdbaar-der' door geworden: het is niet acceptabel om mensen weg te laten treiteren door hun burens. Zo zijn de overlegpartners ook overtuigd van de noodzaak om tot vroeger signalering te komen. In de woorden van de politiechef: 'Wanneer pakken we een gezin op? Ruim voor "de klok twaalf slaat", wanneer er nog resultaat te behalen valt.'

>>

<<

<sup>5</sup> Jaarboek (2007).  
Amsterdamse  
Federatie Voor  
Woningcorporaties.

Het wordt tevens duidelijk dat alle klachten uit het portiekoverleg grote indruk hebben gemaakt op o.a. de woningbouwcorporatie. Het betreft hier echter een opsomming van alle overlast van de afgelopen tien jaar, terwijl de 'laatste kans' afspraak pas enkele maanden geleden is gemaakt. En in die periode is het relatief rustig geworden (op de hierboven genoemde incidenten na). Overwogen wordt om alsnog het overlastdossier scherper en beter gedocumenteerd te krijgen met het oog op onderbouwing voor uithuisplaatsing van de oudste kinderen. Vooral de woningbouwcorporatie pleit hiervoor, omdat een combinatie van vrijwillige verhuizing met uithuisplaatsing van de grootste risicokinderen de grootste kans op een succes geeft. Maar bewijs met terugwerken de kracht zal echter waarschijnlijk geen betrouwbare informatie meer opleveren. Er zal altijd twijfel blijven bestaan of bewoners de zaak niet een beetje gaan overdrijven, en de kans te baat nemen om alle ellende op deze ene familie te schuiven.

Afgesproken wordt dit dus te laten. Het voordeel van vrijwillige verhuizing is dat bij nieuwe overlast we er nu wel vanaf het begin bovenop zitten. Dat zou een onderbouwing voor eventuele uithuisplaatsing een stuk makkelijker maken. Bovendien gaat de oudste bij terugkomst uit Marokko alsnog naar Glen Mills, en wordt voor het op één na oudste kind op korte termijn gezocht naar een vergelijkbaar traject. Al had de woningbouwcorporatie nu liever stevig doorgepak met uithuisplaatsingen, kan ze zich uiteindelijk in deze aanpak vinden, en gaat op zoek naar een nieuwe woning voor de familie.

### Naar een structurele aanpak

Erik Steketee, deskundige op het gebied van procesontwerpen, is ingehuurd om de gevolgtrekkingen uit de casus te vertalen in een algemene aanpak voor multiprobleemgezinnen. Hij presenteert zijn voorstel. De kern is een goede ketenregie op basis van afspraken en een heldere aanpak bij escalaties. Meldingen kunnen op allerlei plekken binnenkomen. Er is een procesmanager van de buitenwereld (stadsdeel) en een van de binnenwereld (Bureau Jeugdzorg). Zij verzamelen de signalen en achtergrondinformatie. Zij werken samen en zorgen dat het analyseteam, samengesteld uit alle partijen, over alle informatie beschikt. Het analyseteam maakt een plan van aanpak, waarmee het hulpverleningsteam aan de slag gaat. Zij staan onder regie van een gezinsmanager die per geval, en afhankelijk van de aard van het probleem, wordt genoemd. Het procesverloop moet gemonitord worden door de beide procesmanagers. Bij escalatie van de problemen worden de procesmanagers allereerst ingeschakeld. Komen zij er niet uit, dan wordt het bestuur ingeschakeld en uiteindelijk zonodig de burgemeester.

Alle partijen omarmen het globale ontwerp, en stellen ter plekke het uitvoeringsplan vast. Dat moet er toe leiden dat in de zomermaanden de punten op de i worden gezet. Alles is gericht op een formele start op 1 oktober op stadsdeelniveau. Ter plekke wordt de procesmanager namens het stadsdeel al 'aangesteld'.

De sfeer in dit laatste casuoverleg is duidelijk beter en optimistischer, getuige de soepele en snelle goedkeuring van de procesvoorstellen. Tegelijkertijd is iedereen onder de indruk van de weerbarstigheid van de problematiek. Alle partijen weten dat het nog veel

## HET LAATSTE BIJZONDERE CASUSOVERLEG VAN 4 JULI 2007

Voorafgaand aan het overleg vindt een portiekbijeenkomst plaats. Bij die bijeenkomst zijn, behalve de bewoners, de woningbouwcorporatie, bureau jeugdzorg, politie en stadsdeel aanwezig, maar niet de moeder. Dat wilden de bewoners niet, ze zijn nog steeds bang voor represailles. De Netwerk 12+ coördinator en Bureau Jeugdzorg hebben dit de moeder uitgelegd. Die gaf in dit gesprek aan graag te willen verhuizen. Ze heeft het gevoel dat haar reputatie zo slecht is dat zij het nooit meer goed kan maken. Tijdens de bijeenkomst zijn de bewoners zeer emotioneel; het heeft allemaal te lang geduurd en hun geduld is op. Ze willen het liefste allemaal verhuizen en zijn cynisch ten opzichte van het gezin, de zorg, de woningbouw, het stadsdeel alsmede de hele Marokkaanse gemeenschap. 'De zorg verwent het gezin en de woningbouw doet niets.' Tien jaar ellende wordt nog eens opgesomd (vernielingen, baldadigheid, overlast, inbraken, brandstichting, scheldpartijen, bedreigingen en ga zo maar door). Opmerkelijk is dat bewoners stellen dat de familie niet het enige gezin is dat overlast veroorzaakt. Er is dan ook geen enkele hoop dat de problemen over zijn als deze familie zou vertrekken uit de buurt.

Naar aanleiding van de mededeling van de moeder dat ze wel wil verhuizen neemt de netwerk 12+ coördinator contact op met de woningbouwcorporatie. Daar ontstaat op één of andere manier het beeld dat Bureau Jeugdzorg het gezin alleen maar wil verhuizen zonder verdere maatregelen tegen de oudste kinderen. Daar voelt de woningbouwcorporatie niets voor, dat zou het probleem alleen maar verplaatsen. Tevens meldt de

woningbouwcorporatie signalen dat de kinderen merkkleding dragen, de moeder ineens over veel kasgeld beschikt en de kinderen alsnog naar de vader in Marokko op vakantie gaan.

Dit wordt direct gecheckt door de gemeentesecretaris, maar blijkt een misverstand, gebaseerd op het laatste casusoverleg. Wat daar is besproken is voor meerdere uitleg vatbaar, want de directeur van de corporatie heeft uit de rapportage van zijn medewerker een ander beeld overgehouden dan bijvoorbeeld het stadsdeel en Bureau Jeugdzorg. Nogmaals blijkt het belang van check, check en dubbelcheck.

Er wordt nu inderdaad gesproken over vrijwillige verhuizing van de familie, omdat dat nog altijd beter is dan verhuizing van alle andere bewoners. Maar de andere afspraken omtrent zorg en eventuele sancties bij niet nakomen van afspraken (uithuisplaatsingen) blijven gewoon gehandhaafd, ook bij vrijwillige verhuizing. De FFT verloopt boven verwachting. Iedereen werkt mee. De moeder is ook 's avonds thuis en gaat alleen op zaterdagavond nog weg en heeft dan een volwassen oppas. De enige recente overlast bestaat uit schoppen tegen een geparkeerde auto en het uitschelden van de buurman voor kankerhomo. Ernstig genoeg, maar op zich onvoldoende voor nu direct toepassen van harde sancties.

Merkkleding is door jeugdzorg niet gezien, maar de kinderen gaan inderdaad naar Marokko op vakantie. Dit wordt gefinancierd door de moeder (opgespaarde kinderbijslag), de zus van de moeder (die de huurauto betaalt) en de vader (kosten in Marokko). Verder is een neef vrachtwagenchauffeur en brengt wel eens diverse spullen mee voor het gezin.

het gezin zijn geweest: die waren aanwezig bij de FFT. Dit maakt nog eens duidelijk dat we zorgvuldig moeten omgaan met meldingen van overlast en criminaliteit. Niet alles kan per definitie aan het gezin worden toegerekend (al kunnen de kinderen er mogelijk via vriendjes wel de hand in hebben gehad). De zorginstellingen vrezen mogelijk misbruik van de buurt (valse meldingen) wanneer men in de gaten krijgt dat het gezin 'een laatste kans krijgt'.

Op de vraag hoe om te gaan met meldingen van overlast en criminaliteit in relatie tot de laatste kans afspraak is duidelijk dat alleen waar bewijs voor is, worden meegewogen. En dat dit nog niet zo makkelijk is. Maar daar staan afspraken tegenover waar moeder en kinderen zich aan moeten houden (aanwezig zijn bij FFT, moeder 's avonds thuis, etc.) die makkelijker te controleren zijn.

### **HET VIJFDE BIJZONDERE CASUSOVERLEG OP 13 JUNI 2007**

#### *De aanloop naar het vijfde casusoverleg*

Een aantal actuele ontwikkelingen zijn relevant. De oudste zoon kon naar Glen Mills, maar is naar Marokko vertrokken (moet overigens voor verlenging verblijfsvergunning weer terug naar Nederland komen en wordt dan alsnog naar Glen Mills gestuurd). De FFT lijkt aan te slaan. Maar moeder blijft meerdere avonden in de week uitgaan, wat weer leidt tot (anonieme) overlastmeldingen bij de woningbouwcorporatie. Die worden niet of te laat worden doorgegeven aan de netwerk 12+coördinator en daarmee bij Bureau Jeugdzorg of de FFT therapeut. Ook de politie communiceert een incident met een van de zonen niet tijdig, niet naar de buurtregisseur, noch naar de netwerk12+ coördinator

en jeugdzorg. De FFT-therapeut krijgt daarvoor een te rooskleurig beeld van de voortgang en mist ook essentiële informatie. Wanneer blijkt dat de woningbouwcorporatie ook nog op eigen instigatie een aanzeggingbrief naar de moeder heeft gestuurd is het overduidelijk dat de samenwerking en onderlinge communicatie nog niet goed werkt. Wanneer op deze voorvallen wordt ingegaan, blijkt er geen onwil, maar pech en samenloop van omstandigheden aan ten grondslag te liggen. Beterschap wordt beloofd.

Een belangrijke oorzaak voor de stroperigheid is het grote aantal betrokken mensen bij zowel het echte casusoverleg als het analyseteam. Dat zal daarom voortaan alleen nog bestaan uit GGZ/basculé, Spirit, Jeugdzorg, Ketenuit en het stadsdeel. Ook moet alle informatie beter worden overlegd, en er wordt voortaan gewerkt met een gestructureerd format (formulier) als basis, waar alle informatie per gezin in is opgenomen.

### **OPLOSSING? HET BLIJFT EEN CLIFFHANGER**

*Als de drie maanden voorbij zijn is het vlak voor het zomerreces tijd om de balans op te maken. De resultaten van de begeleiding zijn zodanig dat verhuizing van individuele leden van het gezin (nog) niet aan de orde is. Intussen blijkt dat de relatie tussen het gezin en de buurt dermate is verstoord dat alleen verhuizing van het gezin voor hen soulaas biedt. Dat lijkt ook de moeder te beseffen. Zij geeft aan zelf te willen verhuizen. Dat is geen sinecure, alleen al gezien de omvang van het gezin. Bovendien: als dat lukt dan mag het gezin niet uit het oog worden verloren en blijven afspraken gelden. Daar is iedereen het over eens.*

*De gemeentesecretaris in zijn laatste bijdrage:*

gezin de afspraken niet nakomt. Vooral sommige van de vertegenwoordigers van de buitenwereld blijven met kater achter vanwege de ruime zendtijd van de jeugdbeschermers, de toch nog 'laatste kans optie' en de discussies over vakanties naar Marokko, gratis OV etc. Vertrouwen moet groeien. Door samen succes te boeken. Daarvoor is het nog te vroeg. Maar de groep is nog bij elkaar en blijft zeer betrokken naar oplossingen zoeken

### DE PRAKTIJK IN HET LICHT VAN DE SCHIJNWERPERS

*De afspraken moeten nu vanaf april in de praktijk worden gebracht. Dan wordt nogmaals duidelijk dat het niet om zomaar een casusoverleg gaat. Door de directe bemoeienis van de gemeentesecretaris ontsnapt de aanpak niet aan de aandacht van de media. Besloten wordt om een open houding naar de pers aan te nemen en daarin gezamenlijk op te trekken. Problemen in de samenwerking worden niet via de media geuit, maar binnen het overleg naar voren gebracht. Het leidt onder meer tot een kritisch achtergrondartikel in de Volkskrant, en tot kamervragen.*

*Tenslotte geeft ook de burgemeester via de media aan hoe hij denkt over de aanpak van overlastproblemen waarbij de buurt wordt geterroriseerd. In zijn opinie moet de burgemeester - met alle respect voor de professionaliteit en eigen verantwoordelijkheid van organisatie- de bevoegdheid hebben om een knoop door te hakken. Met andere woorden: uiteindelijk is er wel een baas.*

*De samenwerking komt daarmee onder druk te staan. Met name de zorginstellingen voelen zich aangevallen en vragen zich af of er een dubbele agenda is. De gemeentesecretaris zet*

*alle zeilen bij om de partijen er van te overtuigen dat dit niet het geval is. De burgemeester heeft zonder overleg gehandeld. Een goede onderlinge communicatie blijkt bepaald nog geen vanzelfsprekendheid. Vanwege de stroperigheid wordt een kernteam samengesteld.*

*We volgen de pen van de gemeentesecretaris.*

### HET VIERDE BIJZONDERE CASUSOVERLEG OP 16 MEI 2007

De moeder heeft inmiddels zelf de publiciteit gezocht via een interview op AT5. Wat overigens aardige tv-beelden oplevert. Met als hoogtepunt de reactie van de moeder op de vraag of haar kinderen contact hebben met justitie: 'Ja dat klopt, even kijken, 1, 2, 3, 4, 5 kinderen; voor inbraak, winkeldiefstal en... oh ja bedreiging. Maar ik wil natuurlijk dat dit ophoudt'. Wat ook opvalt is dat de moeder nogal defensief is ('Waar zijn de bewijzen? Ze beschuldigen ons van alles wat ze niet kunnen bewijzen!') Ook is ze boos op de buurt omdat ze veronderstelt dat die er achter zit.

Het 'laatste kans' gesprek heeft inmiddels plaatsgevonden. Wachtlijstproblemen zijn of worden opgelost. Wat betreft Glen Mills is gekozen voor tijdelijke plaatsing en dan kijken hoe het loopt met die IQ zaak. Het buurtoverleg (met de moeder aanwezig) wordt gepland. De buurtregisseur gaat persoonlijk langs om de buurtbewoners op te roepen om mee te doen.

Na wat aanloopproblemen om voor FFT alle kinderen met moeder bij elkaar te krijgen, loopt dit nu goed. Saillant detail is dat de fiets van de FFT-therapeut tijdens het overleg in het gezin wordt vernield. Het goede nieuws is dat het dus niet de kinderen van

*slechts een verplaatsing van de problematiek zou betekenen. Met name de woningcorporatie Eigen Haard heeft moeite met de afspraak, omdat zij er geen vertrouwen in heeft dat de overlast daadwerkelijk zal stoppen. Ook de 'werkvloer' van Jeugdzorg kan de afspraak moeilijk slikken, omdat de belangen van de kinderen niet prevaleren. Het maakt duidelijk dat er niet alleen sprake is van verschillen in visies, maar ook van niet weg te poetsen verschillen in verantwoordelijkheden.*

*We gaan verder met de aantekeningen van Erik Gerritsen.*

### **HET DERDE BIJZONDERE CASUSOVERLEG OP 11 APRIL 2007**

In het derde casusoverleg wordt overeenstemming bereikt over een aanpak waarbij het gezin nog een laatste kans krijgt om orde op zaken te stellen als het gaat om stoppen met criminaliteit en stoppen met het veroorzaken van overlast. Dit zal Bureau Jeugdzorg de moeder in een gesprek meedelen. Na drie maanden zal worden geëvalueerd. Blijft overlast en/of criminaliteit aanhouden, dan zal op individuele basis tot uithuisplaatsing van de oudste kinderen worden overgegaan.

Tevens wordt afgesproken dat er een overleg met de buurt zal plaatsvinden om hen op de hoogte te stellen. Maar ook om hun medewerking te krijgen, bijvoorbeeld als het gaat om het doorgeven van overlast en het doen van aangifte. Ook wordt afgesproken de mogelijkheden te verkennen om de buurt weer met het gezin in gesprek te brengen.

Inmiddels is de FFT (Functional Family Therapy) gestart. Er bestaan nog wachtlijsten voor Amstelduin en Middelveld (naschoolse

opvang) maar die zullen worden opgelost. Het probleem van de huursubsidie op de verkeerde rekening (die van de vader), is inmiddels verholpen. Wel blijken er justitiële contacten te zijn met enkele van de oudste kinderen, waaronder veroordelingen. Ook is één van de oudste kinderen geweigerd door Glen Mills vanwege een te lage IQ score. Een nieuwe lange aanmeldprocedure dreigt terwijl snelle plaatsing vereist is. Het is niet uitgesloten dat het kind de IQ test bewust heeft verpest. Besloten wordt dat de regiodirecteur van Bureau Jeugdzorg dit opneemt met Glen Mills.

Er wordt overeenstemming bereikt, maar pas na een heftige discussie. De corporatie Eigen Haard zet vrij scherp in, mede omdat weer een paar gezinnen hebben aangegeven te willen verhuizen. Hardop wordt gefilosofeerd over uithuiszetting van het gezin. De zaak heeft zich al veel te lang voortgesleept en aan de bereidheid van de buurt om wéér in gesprek te gaan, wordt getwijfeld. Een deel is ook nog steeds te bang om aangifte te doen van criminaliteit of overlast. Het stadsdeel lijkt de kant van de woningbouwcorporatie en de buurtbewoners te kiezen.

Langzamerhand dringt de conclusie zich op dat het doorgaan op ingeslagen paden niet de ideale oplossing zal brengen. Uithuisplaatsing van het hele gezin lost iets op voor de buurt, maar, zo wordt aangenomen, niets voor het gezin. En zo wordt gekozen voor een compromis: de combinatie van wortel (allerlei vormen van hulp, en therapieën dagbesteding) en stok (dreigen met uithuisplaatsing of zelfs uithuiszetting). Al te grote eensgezindheid is er nog niet, de partijen bekijken elkaar nog met het nodige wantrouwen, maar er ligt nu een duidelijke koers, met duidelijke afspraken wat te doen als het

Dit pakket aan maatregelen wordt dan aan het bijzonder casusoverleg voorgelegd, waar de beslissers ook weer mee aan tafel schuiven.

### **HET TWEEDE BIJZONDER CASUSOVERLEG OP 7 MAART 2007**

In de aanloop naar het volgende casusoverleg komen de direct uitvoerenden twee maal bij elkaar. Uit de rapportage blijkt dat nu álle informatie over de familie, en de interventies van alle uitvoerende instanties, is verzameld. Zo is een duidelijk beeld ontstaan van de problemen binnen en rondom het gezin. De moeder heeft geen controle over het huishouden, te weinig tijd voor haar kinderen en niet voldoende sociale contacten. Er is schuldenproblematiek, de huurtoeslag komt niet op de goede rekening, en het leefgeld is krap. Voor de kinderen zijn er weinig activiteiten in de buurt, ze hebben geen vrije tijdsbesteding. Een aantal van hen geeft voortdurend overlast en intimideert buurtbewoners.

Er is een start gemaakt met schuldhulpverlening, intensieve pedagogische en huishoudelijke begeleiding van de moeder, meer buurtactiviteiten, aanmelding bij weekendpleeggezinnen, planning van vakantie en het opgeven van de moeder voor vrijwilligerswerk. Wat de betrokkenen nog extra kunnen bieden: de ketenunit kan de kinderen met strafbare feiten er in betrekken om een scenario voor het hele gezin op te zetten, het Leger des Heils kan tweedehands kleding en huisraad leveren en bureau jeugdzorg kan meer tijd vrijmaken voor de voogd om intensiever contact te hebben met alle betrokkenen.

Uit deze rapportage blijkt dat langzaam aan een hechter gedeeld probleembesef groeit, en een behoefte ontstaat aan regie en een lijst aan gewenste extra interventies. Grootste knelpunt zijn de wachtlijsten.

De sfeer tijdens het tweede casusoverleg is duidelijk beter dan de vorige keer. Er worden zelfs grappen gemaakt. Een vertegenwoordiger van de Bascule ginnegapt richting woningbouwcorporatie dat niet de zorg, maar de woningbouwvereniging de softies zijn. Als hij directeur was geweest had hij het gezin al lang uitgezet. Maar de sfeer is nog broos.

De belangrijkste afspraak die wordt gemaakt is dat voor dit gezin geldt: 'geen wachtlijsten'. De uitvoerenden gaan verder met het uitwerken en uitvoeren van het pakket aan maatregelen. Besloten wordt tot het inzetten van Functional Family Therapy (FFT). Het gaat hier om een uit de VS overgenomen methode waarmee in Amsterdam experimentele ervaring wordt opgedaan. De methode wordt toegepast bij gedwongen behandeling voor gezinnen met één of meer criminele kinderen die tot de 'harde kern' behoren. Ook is opvallend dat vanuit de betrokken partijen zelf het verzoek komt om de casusaanpak nu reeds uit te breiden naar méér gezinnen (totaal vijf). Want de tijdsinzet voor slechts dit ene gezin is zeer omvangrijk en zal qua leerervaring meer renderen als er casussen bij worden genomen. De afspraak wordt gemaakt om nog vier gezinnen te selecteren voor het volgende casusoverleg.

### **OVEREENSTEMMING, SOMS KNARSETANDEND**

*Na twee maanden bereiken de partijen onder leiding van de gemeentesecretaris overeenstemming over een aanpak van het probleemgezin. De oplossing wordt vooral gezocht in gedragsbeïnvloeding. Een oplossing waarbij gedwongen uithuisplaatsing of herhuisvesting van het gezin elders aan de orde is, wordt niet nader onderzocht. Men neemt aan dat dit*

eniging. Men wist niet dat het zo erg was en vindt dat men dat had moeten weten. De vertegenwoordiger van de woningbouwvereniging antwoordt dat de mensen te bang zijn om nog aangifte te doen. Maar blijkbaar heeft de woningbouwvereniging zelf de overlastmeldingen ook niet gemeld aan andere betrokkenen.

De kernvraag hoe de problemen opgelost kunnen worden, roept tweespalt op. De zorg lijkt vooral door te willen gaan met waar ze mee bezig is. De buitenwereld is van mening dat dat absoluut onvoldoende is. Een kleine doorbraak wordt bereikt als de vertegenwoordiger van Amstelduin opmerkt dat hij durft te wedden dat, als we zo doorgaan, de vijf jongste kinderen in vergelijkbare problemen zullen komen als hun vier oudere broertjes. Niemand spreekt hem tegen. Langzaam dringt het besef door dat er iets moet veranderen. Maar in de vervolgdiscussie blijkt dat er bij binnen- en buitenwereld groot wantrouwen naar de politiek heerst. Vertegenwoordigers van de zorginstellingen vrezen dat ze alleen zijn uitgenodigd om gecommiteerd te worden aan een hardere aanpak, getuige de aanwezigheid van politie, justitie en woningbouwcorporaties. De vertegenwoordigers van de buitenwereld vinden daarentegen dat de 'softe' aanpak vanuit de zorginstellingen weinig effect sorteert.

Vervolgens wordt de vraag gesteld hoe verzekerd kan worden dat partijen goed gaan samenwerken: wie krijgt de regie. Daarover blijken twee visies te leven. Een grote groep (vooral binnenwereld) is van mening dat Bureau Jeugdzorg de regie moet nemen. Een andere groep (vooral buitenwereld) vindt dat de gemeente of het stadsdeel die moet nemen; vanwege de aansluiting tussen binnen en buitenwereld. Een van de opvallende

bezwaren vanuit de zorginstellingen om het stadsdeel de regie te geven is de angst 'dat het dan politiek wordt'. Ze werken liever met de stadsdeelsecretaris als vertegenwoordiger van het stadsdeel, dan met de stadsdeelvoorzitter. Mede vanwege zijn klare stellingname in de pers over een hardere aanpak van overlastgevende jongeren. De binnenwereld is bang dat politici gaan bepalen hoe zorgprofessionals moeten werken.

Tegenwerpen van zowel de stadsdeelvoorzitter als de voorzitter dat het oplossen van dit probleem dan wel een uiterst politieke zaak is, maar de wijze waarop dit gebeurt niet, overtuigen de zorgsector niet. De regievraag wordt geparkeerd. Feitelijk is de gemeentesecretaris als voorzitter de *all over* regisseur, en daar maakt niemand op dat moment bezwaar tegen. Daarnaast stelt de voorzitter dat de beste manier om eventueel wantrouwen uit de weg te ruimen is: gewoon in samenwerking laten zien dat het ongegrond is.

Besloten wordt dat de meest nabij betrokken partijen (jeugdzorg, justitie, politie, woningbouwvereniging en stadsdeel) eerst maar eens met elkaar in conclaaf gaan om tot een concreet pakket aan (extra) maatregelen te komen. Een volledige inventarisatie, inclusief eventuele verschillen van mening over de aanpak en knelpunten.

Het resultaat van de eerste vergadering is dat alle betrokkenen nu een vrij volledig beeld van de situatie hebben en er een gemeenschappelijk probleembesef is ontstaan. Het is iedereen duidelijk dat het hele gezin, niet de individuele gezinsleden, het target van de probleemanalyse en aanpak is. Bovendien is er de afspraak dat de uitvoerende professionals gezamenlijk gaan kijken op welke wijze de problemen moeten worden aangepakt.

## **HET EERSTE BIJZONDERE CASUSOVERLEG OP 24 JANUARI 2007**

Een aantal weken voor het eerste bijzondere casusoverleg zijn alle betrokken instanties uitgenodigd, en is hen informatie van één gezin toegestuurd, met het verzoek om na te gaan wat men van het gezin wist, en welke betrokkenheid men bij hen had.

Het gezin woont sinds 1998 in het stadsdeel Slotervaart, en bestaat uit een alleenstaande Marokkaanse vrouw (in 2005 gescheiden van haar man in verband met huiselijk geweld), met negen eigen kinderen in de leeftijd van 2 tot 16 jaar, en een pleegzoon van 18, uit het vorige huwelijk van de ex-man. Binnen het gezin is sprake van forse problematiek. Veel gezinsleden zijn al jaren bekend bij zowel zorginstellingen als justitiële instanties. De afgelopen jaren hebben binnen het gezin veel interventies, door verschillende organisaties, plaatsgevonden. Daarnaast is het gezin, of een aantal van de gezinsleden, de in diverse overleggen onderwerp van gesprek geweest. Dit was onder meer het geval in het Netwerk 12+ van het stadsdeel Slotervaart en het Scenario-overleg van de Ketunit West. De vier oudste kinderen (waarvan de drie oudsten al in contact met justitie zijn geweest) zijn lid van een overlastgevende jeugdgroep, de zogenaamde Broekmangroep. De groep manifesteert zich vooral op en rond het Sierplein in het stadsdeel Slotervaart en zorgt daar voor overlast, voor zowel bewoners als winkeliers.

Uit een rondje 'langs de velden' blijkt dat de problemen rond het gezin al uit 1998 dateren en geleidelijk erger zijn geworden. Alle aanwezige zorginstellingen zijn op één of andere manier, vaak al meerdere jaren, betrokken bij persoonsgerichte interventies. Alleen het

Leger des Heils doet sinds kort ook iets op gezinsniveau. Vooral het verhaal van de woningbouwcorporatie slaat in als een bom. Een jarenlange geschiedenis van overlast, poepen en pissen in het portiek, inbraken, en brandjes stichten (in huis van het gezin zelf, maar ook in andere huizen). Als gevolg hiervan zijn al twee gezinnen (waaronder een bejaarde moeder met gehandicapt kind) door de woningbouwcorporatie geherhuisvest. De vertegenwoordiger van de woningbouwcorporatie definieert de situatie als 'nog net niet uit de hand gelopen'. Alleen de vertegenwoordiger van Amstelduin (een instelling voor licht verstandelijk gehandicapten) kent het gezin niet, maar meldt dat, als hij het zo hoort, hij toch minstens één van de kinderen zou móeten kennen.

Wanneer de voorzitter na dit rondje vraagt wie er nieuws heeft gehoord, steken behalve de corporatie álle partijen de vinger op! Dit terwijl er tussen de meeste van hen - direct of indirect - toch regelmatig overleg is. Maar met name de verbinding tussen de 'Binnenwereld' (zorg) en de 'Buitenwereld' (politie, justitie, woningbouwvereniging, stadsdeel) blijkt dun.

De beleving van de binnenwereld is dat ze echt alles op alles zetten om de problemen op te lossen. Zij bespeuren ook - zij het met kleine stappen - vooruitgang. Zoals de recente gezinsaanpak door het Leger des Heils. De houding van de binnenwereld is dan ook; we zijn op de goede weg, een kwestie van volhouden. De beleving van de buitenwereld echter, is dat al die jaren van interventies vrijwel niets heeft opgeleverd. De overlast en criminaliteit is alleen maar erger geworden. Opvallend is ook dat zowel politie als justitie en de hulpverlenende instellingen verrast lijken door de verhalen van de woningbouwver-



De partijen aan tafel zijn naast de gemeente en stadsdeel (inclusief de directie Openbare Orde en Veiligheid, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de netwerkcoördinator 12+):

#### **Binnenwereld**

Bureau Jeugdzorg  
Altra Jeugdzorg  
Amstelduin  
Spirit  
De Bascule  
Leger des Heils (jeugdzorg en reclasering),  
William  
Schrikkergroep

#### **Buitenwereld**

Politie  
Openbaar Ministerie  
Ketenunit West  
Woningcorporatie  
Eigen Haard

Soms ook de kinderrechtser, raad van kinderbescherming en woningcorporatie  
Far West

Om dit behapbaar te maken is het beter te beginnen met een beperkt aantal casussen. In dit geval zelfs met één.

#### **Door snel te starten voorkomen dat frontlijnorganisaties een eigen plan trekken.**

Het gevaar bestaat dat, indien er geen goede relaties worden gelegd met de reguliere organisaties, projectorganisaties op eigen houtje bezig gaan met allerlei problemen.

#### **Bij knelpunten: onderscheid tussen systeem en mensen**

Als er knelpunten zijn, dan gaat het vooral om problemen in het systeem. Er wordt vanuit gegaan dat de professionals goede intenties en betrokkenheid hebben. Het gaat er om in een strategie van verleiding gezamenlijk het systeem open te breken en 'het goede' uit betrokkenen naar boven te halen.

### DE GEZAMELIJKE INKIJKOPERATIE

*We bestuderen hier de casus aan de hand van de aantekeningen die de gemeentesecretaris maakte over een periode van een half jaar: van januari tot juli 2007. De verschillende fasen voorzien we van kort commentaar. Ter afsluiting vragen we een aantal partijen naar hun ervaringen en verwachtingen voor de toekomst. We merken op dat ook aan de aanpak van een viertal andere probleemgezinnen- die hier buiten beschouwing blijven- is gewerkt.*

### ALLE PROBLEMEN OP TAFEL

*De gemeentesecretaris en stadsdeel roepen begin 2007 verschillende partijen voor een overleg bijeen. Het multiprobleemgezin staat centraal. Alle genodigde partijen geven gehoor aan de oproep. De partijen krijgen ruimte om de informatie over het gezin en over hun eigen visie op tafel*

*te leggen. Ook het onderling wantrouwen komt zonder veel omhaal aan bod. Er wordt al snel onderscheid gemaakt tussen de 'binnenwereld' (gezamenlijke hulpverlenende instellingen) en de 'buitenwereld' (politie, corporatie, stadsdeel). De binnenwereld richt zich vooral op hulp aan, en gedragsbeïnvloeding van, het gezin en/of gezinsleden. De buitenwereld richt zich vooral op de overlast. Ook de regie en de keuze van de voorzitter is een bespreekpunt. Een actief voorzitterschap van stadsdeelvoorzitter Marcouch wordt door hulpverlenende organisaties min of meer terzijde geschoven. Hij blijft vervolgens wel actief participeren in het overleg.*



*We geven hier een schets van de gang van zaken aan de hand van de persoonlijke aantekeningen van Erik Gerritsen:*

de kinderen. De schrijnende situatie die de huisbezoekers aantreffen komt niet overeen met de administratieve werkelijkheid zoals die bij verschillende betrokken instanties bekend is. De informatie is nog verre van volledig, maar duidelijk is dat het gezin kampt met een cumulatieve van problemen. Hierbij zijn vele instanties betrokken waarover de gemeente geen (directe) zeggenschap heeft en die dus op basis van vrijwilligheid zullen moeten samenwerken. De gemeentesecretaris: 'De ervaring in dit soort multi-probleemsituaties leert dat een goede ketensamenwerking geen vanzelfsprekendheid is, eerder integendeel. Instanties werken, ondanks de beste intenties en grote betrokkenheid, langs elkaar heen en proberen elk een eigen deelstukje van het probleem op te lossen. Dat staat haaks op het gezamenlijk zoeken naar een totaaloplossing die alle partijen eigenlijk graag willen. Goedwillende partijen zijn gevangen van een disfunctioneel systeem.'

Naar aanleiding van deze casus wordt besloten ook vorm te geven aan 'de derde klap': de *back office*. Vanwege zijn ervaring met eerdere ketensamenwerkingsprojecten (zie bijlage 2) krijgt de gemeentesecretaris van burgemeester Cohen en stadsdeelvoorzitter Marcouch daartoe de opdracht.

>>

## CASUSAANPAK EN NIEMAND DE BAAS

De aanpak van het multiprobleemgezin wordt als een casus gezien. Hiermee wordt nagegaan waar de knelpunten zitten. Alle betrokken partijen zitten aan tafel, zowel op directie- als werkvloerniveau. De lessen kunnen gebruikt worden om tot een algemene aanpak van multiprobleemgezinnen te komen. Dit moet, in combinatie met ervaringen in andere stadsdelen, tot een stedelijke aanpak leiden.

De casusadoptie<sup>4</sup> wordt gecombineerd met Offensief Bestuur. Zowel de stadsdeelvoorzitter als stadsdeelsecretaris participeren actief in het overleg en er is een korte lijn met het gemeentebestuur. Dat wordt voortdurend geïnformeerd over de gang van zaken in het overleg en staat open voor wensen die naar voren komen. De belangrijkste deelnemers aan het casusoverleg komen tijdens de overlegperiode twee maal op 'audiëntie' bij het gemeentebestuur.

>>

Op basis van zijn eerdere ervaringen start de gemeentesecretaris het zogeheten bijzonder casusoverleg om tot een gezamenlijke aanpak van de problematiek te komen. Hij formuleert daartoe de volgende uitgangspunten:

### ***Niemand is de baas, ook de ketenregisseur niet***

De belangrijkste partijen zijn, naast de gemeente en stadsdeel, jeugdzorgorganisaties, de woningcorporatie en politie. Het zijn organisaties met een eigen verantwoordelijkheid en autonome positie. De 'regisseur' moet geaccepteerd worden, bij het formuleren van een gezamenlijk probleem, aanpak en rolverdeling. Cruciaal is ook het vertrouwen en wil tot samenwerking.

### ***Bestuur, management en werkvloer bijeen***

Mede vanwege de urgentie wordt besloten beide niveaus om de tafel te brengen. Zo kunnen problemen die besproken worden direct naar het hoogste besluitvormingniveau worden gebracht. Daarnaast krijgt het bestuur en management beter zicht op de 'weerbaarheid van de praktijk'.

### ***Met één of meer casussen beginnen en de ontwikkelde werkwijze breder toepassen.***

Bij veel van de doelgroepgezinnen is naar verwachting sprake van een complexe problematiek.

<<

BIJLAGE 2  
PAG. 31

<<

<sup>4</sup> Dijk R. van en J. de Jong (2006). Gewoon Doén. Casusadoptie als instrument voor verandering van cultuur en werkwijze bij de overheid. Uitgave van Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

# HET MULTIPROBLEEMGEZIN EN OVERLAST

>>

AFB. 11  
PAG. 30  
DE AMSTERDAMSE  
'DRIEHOEK' EN DE  
STRAATCOACHES

AFB. 12  
PAG. 29  
IN HET LICHT VAN  
DE SCHIJNWERPERS

## DE CASUS DIE NAAR BOVEN IS GEKOMEN

Voor de in 2006 aangetreden stadsdeelvoorzitter Marcouch is bestrijding van jongerenoverlast in Slotervaart een speerpunt. Hij treedt op als offensief bestuurder in optima forma. Nadat buurtbewoners huilend bij hem op de stoep stonden, omdat ze slachtoffer waren van jongerenoverlast, heeft hij persoonlijk de jongeren en hun ouders aangesproken. Die aanpak wil hij een professioneel vervolg geven. Hij vindt burgemeester Job Cohen als partner. In een permanente zoektocht naar nieuwe manieren om de overlastproblematiek op te lossen starten zij medio 2006 met een nieuw experiment. Dat wordt ondergebracht in de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA). Het experiment wordt eerst in stadsdeel Slotervaart ingezet en daarna eventueel 'uitgerold' over de stad.

<<

De aanpak bestaat uit twee onderdelen. Het eerste wordt gevormd door de zogenaamde straatcoaches die jongeren aanspreken. Het gaat om stevig uit de kluiten gewassen mannen van voornamelijk Marokkaanse en Turkse komaf. Het tweede onderdeel vormen de gezinsbezoekers. Zij confronteren de ouders met het gedrag van hun kinderen op straat, wijzen hen op hun verantwoordelijkheid en maken afspraken die zij vastleggen in contracten. Het gaat om een aanpak die werkendeweg gestalte krijgt. Kortweg komt dat hier op neer: we beginnen gewoon op basis van de urgentie. Op problemen die we tegenkomen, moeten we

op dat moment een antwoord vinden. Er is dus niet van tevoren tot in detail vooruit gekeken. Ook zijn er vragen over de verhouding tot de bestaande professionele en juridische kaders. Die vragen moeten in de praktijk worden beantwoord. De risico's die dat oplevert, worden door de belangrijkste spelers: gemeente, politie en stadsdeel, bewust genomen.

Zij stemmen af in het zogeheten ambtswoning-gesprek: overleg in de burgemeesterswoning over een belangrijk maatschappelijk probleem. Daar komt ook het wellicht grootste risico ter sprake; wat gebeurt er na de interventie? In de woorden van gemeentesecretaris Erik Gerritsen:

'Wat te doen nadat we éénmaal binnen zijn bij een gezin en afspraken hebben gemaakt? Hoe ziet de *follow up* er dan uit? Duidelijk is, dat als die niet helder geregeld wordt, de geloofwaardigheid van de hele operatie snel zal verdwijnen. De eerste en tweede "klap" zijn mogelijk een daalder waard en zullen zeker effect sorteren, maar wat als een overtuigende derde klap te lang op zich laat wachten? Afspraken moeten worden nagekomen, en vervolgttrajecten richting school, jeugdzorg, schuldhulpverlening enzovoort, moeten daadwerkelijk worden doorlopen. Als we door een gebrekkige *follow up* verwachtingen niet kunnen waarmaken, zakt het experiment als een kaartenhuis ineen.'

Dat het regelen van een goede *follow up* geen sinecure zal zijn, blijkt al tijdens het ambtswoninggesprek. Kort wordt ingegaan op een eerste casus die naar boven is gekomen. Huisbezoekers hebben een gezin aangetroffen van een alleenstaande moeder met negen kinderen in de leeftijd van twee tot zestien jaar. De oudste kinderen behoren tot een jeugdgroep, die voor veel overlast zorgt op straat. Op het moment van het huisbezoek is de moeder op vakantie en zorgt een oppas voor

~~PIESEN EN~~

~~POEPEN~~

~~IN HET~~

~~PORTIEK~~

**Auteurs:** Piet van Diepen en Erik Gerritsen  
**Redactie:** Gerdy van der Stap  
**Grafisch Ontwerp:** Meester Ontwerpers  
**Druk:** De Drukwerfabriek

Offensief Besturen is een werkwijze die in de Amsterdamse praktijk (werkendeweg) inhoud en betekenis krijgt. Daar zijn velen bij betrokken. Zonder hen was ook dit boekje niet tot stand gekomen. We noemen in het bijzonder Henk van Waveren die na zijn voorzitterschap van stadsdeel De Baarsjes samen met Piet van Diepen als 'buitenboordmotors' het Offensief Bestuursbootje in beweging moest krijgen. Daarnaast zijn er de 'trekkende' bestuurders: Marijke Vos, Lodewijk Asscher, Achmed Marcouch, Fatima Elatik, Kees Diepeveen en Lieke Thesingh.

Offensief Besturen kan niet zonder offensief werkende ambtenaren en zonder partnerinstellingen. Dat is met name bij de casus in Slotervaart gebleken. Wij noemen de volgende personen die bij de praktijk van Offensief Besturen betrokken waren, waarmee gesprekken gevoerd zijn en die om commentaar op teksten is gevraagd: Jos Maessen, Mireille Geldorp, Astrid Rotering (gemeente Amsterdam), Houssain Mouhmouh (stadsdeel Slotervaart), Sigrid van de Poel (Jeugdzorg Amsterdam), Mariënne Verhoef (Spirit), Chretien Mommers (Eigen Haard), G. Kuijn en Mette Duijn (Politie).

Amsterdam, september 2007

**OFFENSIEF**

---

**BESTUREN:**

---

**REMEDIE TEGEN**

---

**ONVERSCHILLIGHEID**

---

**EN ONMACHT**

---

Piet van Diepen  
Erik Gerritsen

DE CASUS

Gemeente Amsterdam

