

Frontlijnsturing

Colofon

ISBN 90-77389-24-5

NUR 759

Uitgave:

Kenniscentrum Grote Steden

STIP

Laan van Nieuw Oost Indië 300

Postbus 90750

2509 LT Den Haag

telefoon: +31(0)70 34 40 966

fax: +31(0)70 34 40 967

e-mail: stip@hetkenniscentrum.nl

web: www.hetkenniscentrum.nl

Grafisch ontwerp en fotografie:

Trapped in Suburbia, Den Haag

Drukwerk:

Veenman, Rotterdam

© Kenniscentrum Grote Steden, februari 2005

Frontlijnsturing

Uitvoering op de *publieke werkvloer van de stad*

Casper Hartman en Pieter Tops

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur
Universiteit van Tilburg

Inhoud

4	<i>Inhoud</i>	
6	<i>Wiebelende lijnen</i>	
9	1	Inleiding: uitvoeren doe je zo!
13	2	Uitvoering kent een eigen dynamiek
25	3	Twee reportages uit de frontlijn van het stadsbestuur
41	4	Werken in de frontlijn – de spanning tussen situatie en administratie
51	5	Organiseren in de frontlijn – de spanning tussen teams en taakorganisaties
67	6	Sturen in de frontlijn – de spanning tussen beleids- en frontlijnsturing
85	7	Afsluiting en uitnodiging
91	<i>Bijlage 1</i>	<i>Gebruikte literatuur</i>
94	<i>Bijlage 2</i>	<i>Het STIP-onderzoek naar frontlijnsturing</i>
96	<i>Bijlage 3</i>	<i>Woord van dank</i>
97	<i>Bijlage 4</i>	<i>Over de auteurs</i>

Wiebelende lijnen



De Daily Express brengt op 2 juli 2004 het volgende bericht. Inwoners van het graafschap Hampshire in Zuid-Engeland worden opgeschrikt als zij rijdend op de provinciale weg tussen twee dorpen constateren dat de verkeerslijnen aan een kant van de weg zig-zag lopen. Wat is hier aan de hand? Zijn deze wiebelende lijnen - 'wibbly wobbly white lines' - het laatste 'masterplan' van de overheid om het verkeer te vertragen? Zou de betreffende uitvoerder te lang in de lokale pub hebben gezeten? Zou hij bevangen zijn geraakt door een plotselinge beroerte?

Na enige omvraag kan de krant het mysterie oplossen. De wegwerker die de witte lijnen schilderde, gebruikte een opgevouwen detailkaart die wat gekreukeld was. Hij volgde exact de tekening op de kaart. Aan de ene kant van de weg maakte hij een rechte lijn. Maar aan de andere kant – waar de kaart gekreukeld was – werd een wiebelende lijn getekend, de kreukels op de kaart stipt volgend.

1 Inleiding: uitvoeren doe je zo!

Een studente geneeskunde doet in een column in NRC-Handelsblad verslag van haar stage in een ziekenhuis. Na een periode bij 'die encyclopedische internisten' belandt zij bij de afdeling chirurgie en vertelt het volgende:

“Dan de chirurgie! Wetenschap is hier taboe. Kennis is voor nerds. Alles draait om actie: snijden, spalken, hechten. Ik kijk mijn ogen uit op de eerste hulp en in de operatiekamer. En als mijn eerste cynische grap goed valt, weet ik het zeker: ik voldoe aan alle criteria om chirurg te worden: actiegeilheid, cynische humor, en te dom voor internist! Maar het meest geweldige hier is dat ik een taak heb: iedere patiënt wordt de dag voor zijn operatie opgenomen, zodat ik hem kan onderzoeken. 's Avonds presenteer ik dan mijn bevindingen aan de chirurgen, zodat ze weten wat voor iemand zij de volgende dag op hun operatietafel krijgen.

Mijn eerste slachtoffer is meneer Swart, autoverkoper van 68 jaar met een liesbreuk rechts. Gelukkig heb ik me op dat onderwerp goed ingelezen. Er zijn drie soorten liesbreuk, de Latijnse namen heb ik paraat. Door een secuur onderzoek van lies en balzak kun je deze varianten onderscheiden. Ik stamp nogmaals alle stappen van dat onderzoek in mijn hoofd en begeef me naar de afdeling. Na een korte check-up van hart en longen leg ik meneer Swart de procedure uit en doe of ik zijn fronsende blik niet zie. Geconcentreerd tast ik zijn ballen af of daar de liesbreuk in doorloopt. Vervolgens duw ik de breuk terug en druk ik met mijn vinger het lieskanaal dicht. Inmiddels heb ik daarbij mijn vinger de benodigde vier centimeter zijn lies ingeboord. Vanuit mijn ooghoeken zie ik meneer Swart zijn ogen pijnlijk samenknijpen. Ik twijfel een seconde, maar zet door, want ik zal de chirurgen vanavond exact vertellen wat voor breuk dit is. Als het avond is en ik de presentatie houd, sluit ik af met de woorden: “en patiënt Swart blijkt bij onderzoek een mediale hernia inguinalis te hebben.” Het is even stil, verwachtingsvol kijk ik de zaal rond. Dan schiet de hele club in de lach. En dr. Scholten vraagt: “Maar was het nou een dikke vent of niet?” Ik zwijg beduusd. “Kijk schatje: wat voor breuk dat interesseert me niets. De behandeling is hetzelfde. Ik wil gewoon weten hoe diep ik moet graven morgen”.
(NRC-Handelsblad, 23-11-2004)

Iedereen die werkzaam is in de publieke sector zal soortgelijke praktijkvoorbeelden kunnen geven vanuit eigen ervaring. Vinden dat je zelf actiegericht bent, zoals de studente, maar toch als het er op aankomt, de plank volledig misslaan. Geen oog hebben voor de uitvoering, voor de noodzakelijke concrete actie en wat daarvoor komt kijken, maar wegvluchten ‘in je eigen hoofd’, in eigen kennisstandaarden of in standaarden van de organisatie omdat die er nu eenmaal zijn.

Hoe vaak belanden we niet in een situatie dat ‘alles heel zorgzaam voorbereid is, maar dat er even geen rekening is gehouden met waar het in de praktijk werkelijk om gaat’? Of dat we maar doorgaan ‘te denken en te praten over’ terwijl concrete actie die er al lang had moeten zijn, naar achter geschoven wordt of uitblijft? Of dat we zonder kritisch op ons eigen waarnemingsvermogen te zijn ‘gewoon maar datgene doen waarvan we denken dat het de opdracht is’ om vervolgens van een koude kermis terug te komen?

Alles draait om actie. Dat nemen we – net als de studente - als uitgangspunt. Deze publicatie gaat over concreet gedrag op de publieke werkvloer en de organisatie daaromheen. Over ‘uitvoeren’. Over activiteiten van overheidsfunctionarissen in wat we ‘de frontlijn’ van de grote stad zullen gaan noemen – vooral op het terrein van veiligheid en leefbaarheid. En zij gaat over het organiserende vermogen om die uitvoering ook kwaliteitsvol te bewerkstelligen en te sturen.

Uitvoeren heeft een eigen dynamiek, zo stellen we vast. Het is niet iets wat een ander wel even doet als we alles zelf eerst tevoren ‘vanuit het stadskantoor’ netjes doordacht hebben. Het kent een eigen leven, uitvoeren. Het is elke keer in elke situatie weer anders. Het gaat om een adequate handelwijze in overeenstemming met wat de situatie vraagt. Je moet de situatie kunnen ‘lezen’ en ernaar kunnen handelen. Dat vraagt nogal wat van de mensen die het werk doen, maar ook van de organisatie achter hen.

We laten dat zien in twee reportages ‘in de frontlijn van de grote stad’. We kijken mee over de schouders van teams die in Rotterdam op huisbezoek gaan om te controleren of ‘alles in orde is’. We vragen ons stilletjes af of de

organisatie daaromheen er voor de teams is of net andersom: dat de teams een soort verlengstuk zijn van een ‘bureaucratische machine’ die min of meer buiten hen om werkt. Vervolgens zetten we op een rij wat het gedrag van die teams kenmerkt. Passend gedrag, daar komt nogal wat voor kijken, merken we. Die ‘rijkheid’ is verrassend. Wordt ‘frontlijnwerk’ niet zwaar onderschat of ondergewaardeerd? Hebben we ons niet teveel gefocust op ‘beleidswerk’ en ‘uitvoering’ als ‘relatief simpel’ afgedaan?

We gaan door met de hamvraag: als je ‘de frontlijn laat spreken’, hoe zou je dit dan organiseren zonder de hele organisatie overhoop te halen? Hoe belangrijk wordt het functioneren van ‘frontlijn teams’? Waar loop je dan tegen op? En waarop stuur je? Op prestaties, op regels, op personen? En wat is het verschil als je vanuit een ‘frontlijnperspectief’ stuurt of vanuit een ‘beleidsperspectief’?

Deze publicatie geeft een aanzet tot het denken over deze vragen. En misschien meer nog – hopen we – geeft zij een aanzet tot het overgaan tot ‘passende actie’.

De analyse is in zes verdere hoofdstukken onderverdeeld; elk hoofdstuk wordt voorafgegaan door een paar korte statements. Zij willen niet zozeer een samenvatting zijn van het hoofdstuk, als wel een appetizer voor het nuttigen ervan. Niettemin bieden zij voor de vluchtige lezer een eerste inzicht in waar het hoofdstuk over gaat.

2 Uitvoering kent een eigen dynamiek

Het STIP-programma

Het voorliggende boek is een eerste publicatie in het kader van het STIP-onderzoek naar de spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing. STIP is het Stedelijk Innovatieprogramma, een gezamenlijk initiatief van het Kenniscentrum Grote Steden en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Het STIP-programma is bedoeld om vernieuwend onderzoek naar steden en stedelijke ontwikkelingen te bevorderen. Uitdrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor wat 'kennisdisseminatie' wordt genoemd: het ontwikkelen en verspreiden van de opgedane kennis op een zodanige manier dat de relevantie voor stedelijke praktijken zichtbaar wordt.

Deze publicatie is vooral te beschouwen als een eerste empirische verkenning van de probleemstelling van het onderzoek. Door die op deze wijze bekend te maken, beogen wij de discussie daarover met geïnteresseerden uit de steden te stimuleren.

In de tekst zijn op een aantal plaatsen – in blauwe vlakken, zoals deze regels – vragen aangegeven die wij de komende tijd in het STIP-onderzoek verder aan de orde stellen en zullen uitwerken (In een bijlage worden zij nog eens op een rij gezet). Reacties op deze vragen – in de vorm van voorbeelden, cases, opmerkingen of bedenkingen – worden zeer op prijs gesteld. Graag mailen naar: m.w.j.maasdam@uvt.nl

- *Op het eerste gezicht lijkt het niet zo ingewikkeld om de kwaliteit van de uitvoering te versterken: verschuif geld en aandacht van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering.*
- *Dat kan nuttig zijn, maar is niet voldoende: uitvoering van beleid is niet hetzelfde als nauwgezet en plichtsgetrouw uitwerken van wat door anderen besloten is.*
- *Uitvoering heeft een eigen dynamiek: het is een activiteit die 'doorleefd' moet worden en die steeds intelligent 'inspelen' op voorliggende situaties vereist.*
- *Dat geldt in sterke mate voor de situaties die we hier omschrijven als de 'frontlijn' van de grote stad: daar waar de complexe en veelkoppige problematiek van de moderne stad aan de oppervlakte komt en een bijna voortdurende strijd geleverd wordt om de kwaliteit van het stedelijke leven.*
- *Frontlijnsturing verwijst naar het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen.*
- *Beleidssturing is niet hetzelfde als frontlijnsturing; in het eerste staan politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal, in de tweede 'het werk zelf' op de publieke werkvloer in de frontlijn.*
- *Beleidssturing en frontlijnsturing hebben elkaar op een bepaalde manier nodig, maar er kunnen ook gemakkelijk onproductieve spanningen tussen ontstaan.*
- *Inzet van onze analyse is een eerste verkenning van praktijken van frontlijnsturing: hoe zien ze er uit, welke spanningen doen zich voor, hoe zijn die hanterbaar te maken?*

Inleiding

Uitvoering is een sleutelwoord in het actuele vertoog van de overheid. Meer dan voorheen schenken steden en departementen aandacht aan vraagstukken die met beleidsuitvoering en organiserend vermogen samenhangen. “Uitvoering, uitvoering, uitvoering” is het centrale adagium. Dat blijkt uit de collegeprogramma’s die in 2002 in de grote steden zijn opgesteld. Al eerder wijzen visitatierapporten over het grotestedenbeleid op tekortkomingen in de uitvoering van het beleid (Visitatierapport G21, 2001). In de verdere uitwerking van het grotestedenbeleid staan uitvoering en resultaatgerichtheid centraal (BZK 2002, 2004)). Het ministerie van BZK roept een expertteam ‘uitvoering in de grote steden’ in het leven (Expertteam, 2003). De Algemene Rekenkamer rapporteert dat er belangrijke tekortkomingen in de kwaliteit van de beleidsuitvoering bestaan (AR, 2003). In dezelfde zin laat de vice-voorzitter van de Raad van State zich uit; deze wijst op de noodzaak de professionele uitvoerder te verlossen van wat hij ‘de uitwaaiende bureaucratie’ noemt (Tjeenk Willink, 2004). De WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, stelt dat de kwaliteit van de dienstverlening sterk wordt belemmerd door een sterke controlezucht van de overheid, die mede is gebaseerd op een onjuiste benadering van de verhouding tussen beleid en uitvoering (WRR, 2004).

Tegen deze achtergrond neemt de aandacht voor de kwaliteit van uitvoeringsprocessen toe. In steden komt die ontwikkeling onder meer tot uitdrukking in allerlei nieuwe functies en posities die er de afgelopen jaren zijn ontstaan; het gaat dan bijvoorbeeld om stadsmariniers, vliegende panters, interventieteams, buurtcoaches, veiligheidscoördinatoren, veiligheidshuizen etc. Dit zijn allemaal functies die ‘in de frontlijn’ van de grote stad worden uitgeoefend op terreinen als leefbaarheid, veiligheid en sociaal beleid. Ze zijn vaak enigszins buiten de normale hiërarchische lijnen geplaatst. Het is kennelijk niet makkelijk om binnen de bestaande organisatiepatronen tot de gewenste versterking van uitvoering te komen.

Serieuze aandacht voor uitvoeringsprocessen is ook een erkenning van het belang van overheidsinterventies; in de microsfeer doen die er veel toe, en vele

kleine acties maken uiteindelijk het verschil. Een voorbeeld (NRC-Handelsblad, 10 november 2004).

“De straten rond het August Allebéplein in het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld zien er schoon en opgeruimd uit. Er ligt nauwelijks zwerfvuil op het trottoir. Langs de goten is geen versplinterd autoglas te zien. De parkjes zijn getrimd en geschoren, en op de muren is slechts een spatje graffiti te bespeuren. Het is het tastbare resultaat van een gecoördineerde actie om het ‘AA-plein’ en de buurten eromheen weer leefbaar te maken. De ochtend van de moord op Theo van Gogh ging de veiligheidscoördinator van het stadsdeel, Frank Cardon, meteen naar het plein om de stemming te peilen. Daar hoorde hij oudere Amsterdammers zich woedend uitlaten over ‘de’ Marokkanen. Cardon spreekt van “pure frustratie” door een “opeenvolging van akkefietjes waarvan ze slachtoffer zijn geweest”. Op het plein doen in alle rust hoofddoekte vrouwen boodschappen. De dag van de moord klonk opeens het geknal van vuurwerk over het plein. Cardon: “Twee agenten op een scooter wisten de dader staande te houden. Het was een scholier en meteen kwamen de leraren van een naburige school in actie om hun leerlingen naar binnen te halen.” Hij spreekt zijn waardering uit over dit optreden. Te vaak gebeurt het volgens hem dat docenten scholieren in de openbare ruimte niet tot de orde roepen.

Henk Goettsch, voorzitter van stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld, roemt oud-spoorwegpolitieaanvoerder Cardon. “Ik noem hem de 007 van de buurt. Hij gaat er altijd meteen op af.”

Veiligheidscoördinator Cardon is niet groot, wel erg breed. Hij heeft de hele dag contact met winkeliers, hulpverleners, stadsdeelambtenaren, en met veel buurtbewoners. Met de buurtregisseur van de politie vormt hij voor Goettsch de ogen en oren van de stadsdeelraad.

Beleid in fasen

Op het eerste gezicht lijkt het niet zo ingewikkeld om meer aandacht voor uitvoeringsprocessen te organiseren. We hebben beleid immers leren onderverdelen in een aantal fasen, die van elkaar te onderscheiden zijn, en elkaar in de tijd idealiter opvolgen (Teisman, 1995). Beleid begint met de beleidsvoorbereiding en probleemformulering, daarna vindt de besluitvorming plaats, vervolgens wordt het beleid uitgevoerd waarna door middel van evaluatie wordt vastgesteld of het aan zijn doelstellingen beantwoord heeft. Dan begint de beleidscyclus weer van voor af aan. Het is een overzichtelijk model – the stagist framework -, dat ten grondslag ligt aan veel besluitvormingsprocessen binnen de overheid. In werkelijkheid werkt het niet altijd zo, maar het is het uitgangspunt, de fictie, die richting en ordening aan het handelen geeft. Meer aandacht voor de beleidsuitvoering is in dit model relatief eenvoudig te organiseren door mensen en middelen te verschuiven van de fase van beleidsvoorbereiding naar die van de beleidsuitvoering. Door meer aandacht (tijd, geld) op uitvoering te concentreren, zal de effectiviteit ervan toenemen.

Beleid is uitvoering

Toch blijkt het in praktijk heel wat moeilijker om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Dat komt ook omdat uitvoering een minder mechanisch en volgtijdelijk proces is dan in dit ‘fasenmodel’ wordt gesuggereerd (Presman en Wildavsky 1973, Lipsky 1980, Sabatier 1986 om een paar klassieke studies te noemen). Uitvoering is geen geprogrammeerd proces, maar een proces van interactie (Scharpf, 1978). Het is geen mechanische toepassing van regels of beleid, maar een kwestie van voortdurend inspelen op posities en verhoudingen zoals men die in concrete situaties aantreft (Matland, 1995). Daarin ontstaat het ‘echte’ beleid, en het officieel vastgestelde beleid speelt daarin wel een rol, maar toch maar als één van de mogelijk relevante factoren (O’Toole, 1997). Beleid wordt pas echt gevormd in de uitvoering, zo wordt dan gesteld (Barret en Fudge, 1981).

Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid

Het mag dan waar zijn dat beleid pas echt in de uitvoering ontstaat, dat wil niet zeggen dat er niet op een of andere manier nagedacht kan worden over wat met de beleidsinspanningen wordt beoogd. Ontwerpen van beleid is een activiteit die soms wel degelijk zin heeft. Maar dan is het belangrijk om dat te doen met oog voor de eigen dynamiek van uitvoeringsprocessen. De verschillen tussen voorbereiding en uitvoering zijn nu eenmaal groot: het is het verschil tussen denken en doen, tussen abstract en concreet handelen, tussen institutionele en situationele logica. Soms wordt wel geprobeerd om de verbinding tot stand te brengen via ‘uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid’ (Korsten, 1985). Dat is het bedenken van beleid met als uitdrukkelijke uitgangspunt dat men zich tracht te verplaatsen in de positie van de beleidsuitvoerders. In wat voor soort spanning en positie komen zij straks terecht? Wat kunnen zij dan wel en niet uitrichten? Wordt bij hen al dan niet het gewenste gedrag uitgelokt? Het kan helpen om beleid op een dergelijke manier te ontwerpen, al was het alleen maar omdat van tevoren al rekening wordt gehouden met de complexiteit van de uitvoering. Concrete instrumenten zijn bijvoorbeeld beleidssimulaties en uitvoeringstoetsen (Geurts e.a., 1999, Van Twist en Mayer, 2000).

Maar toch: geen gewenst resultaat

Zelfs al zou het mogelijk zijn om beleid perfect uitvoeringsgericht te ontwerpen, dan nog zou dat niet alle problemen oplossen. In beleid gaat het vrijwel altijd op een of andere manier om het beïnvloeden van het gedrag van mensen. En mensen zijn reflexieve wezens: ze denken na, ze praten terug, ze reageren op beleidsinterventies, ze gaan daar mee op de loop, ze worden soms zelfs beleidsresistent. Je kunt autogordels voorschrijven om het verkeer veiliger te maken, mensen gaan zich veiliger voelen, rijden onvoorzichtiger, het aantal ongelukken neemt weer toe. In dit geval is de uitvoering een succes, zonder het gewenste resultaat te bereiken.

Bovendien zijn mensen perceptief: “If men define situations as real, they

Oog voor
uitvoering

Mensen reageren
op beleid

Standaard
beleidscyclus

Weerbarstige
praktijk

are real in their consequences”, zo luidt het beroemde Thomas-theorema (Thomas, 1923). Als mensen denken dat iets waar is, dan gaan ze er ook naar handelen. Subjectieve en objectieve werkelijkheden lopen door elkaar. Iets mag objectief waar zijn (althans volgens de perceptie van de beleidsmakers) en toch anders ervaren worden. De kwaliteit van de vuilverwijdering in de Schilderswijk is volgens de dienstnormen met sprongen omhoog gegaan, er zijn ook miljoenen guldens extra in gestoken, en toch blijken mensen in de Schilderswijk er steeds ontevredener over. Ook hier weer: succesvolle uitvoering zonder gewenst resultaat.

Wat je er in stopt, krijg je er niet uit, in ieder geval niet zoals je gedacht en verwacht had. In de sociale werkelijkheid gaat het altijd om interpretatie en interactie in een specifieke context. Dat maakt beleidsvoering interessant maar ook erg ingewikkeld. Mechanische en causale verklaringsmodellen werken er bijna nooit. Het gaat altijd ook om ongrijpbare grootheden als vertrouwen, geloof en interpretatie en dat in een concrete context: wat in situatie A werkt, werkt in situatie B – die ogenschijnlijk veel gelijkenis vertoont - weer heel anders.

Uitvoering is daarom een activiteit die lastig in de beleidsmatige logica van een grootschalige bureaucratische organisatie is onder te brengen.

Uitvoering heeft een eigen dynamiek.

Eigenstandigheid

Met een mechanische toepassing van beslissingen uit de beleids sfeer ben je er dus niet, zelfs niet als beleid perfect uitvoeringsgericht zou zijn te ontwerpen. Er is dan nog onvoldoende rekening gehouden met ‘de situationele logica’, met de interactieprocessen die daadwerkelijk in de uitvoering gaan optreden.

Maar ‘uitvoering’ als een verlengstuk van ‘beleid’ zit diep in ons denken is, in ons spraakgebruik verankerd. Vaak stelt men dan dat ‘de plannen’ op zich wel goed waren, maar dat het ‘in de uitvoering’ is vastgelopen. Een betere organisatie van uitvoeringsprocessen zou dan beter in staat zijn om politieke doelstellingen te realiseren. Nu zal dat soms zeker het geval zijn, maar lang

niet altijd. Integendeel, al snel komen de grenzen van politieke en bestuurlijke ambities in zicht, wat noopt tot een zekere bescheidenheid in de formulering van beleidsdoelstellingen. Kennelijk kent uitvoering een eigen realiteit, die we nog niet naar waarde hebben weten te schatten.

Dat is bijvoorbeeld te merken aan ‘het bleke imago’ dat aan uitvoering kleefte. Dit bleke imago van uitvoeringsprocessen was een van de conclusies van een studie naar de kwaliteit van uitvoering in de vier grote steden (Hartman en Tops, 2003). Beleid ontwikkelen is kennelijk van een ‘hogere orde’ dan goede uitvoeringsprocessen organiseren. Hoe vaak hoor je niet iemand verzuchten dat hij naar een nieuwe baan verlangt omdat ‘het beleid nu staat’, ‘dat het alleen nog geïmplementeerd moet worden’ en ‘dat de huidige functie nu voor hem of haar niet interessant meer is’. De inrichting van het lokale bestuursstelsel is daarvan doortrokken: beleidsmakers worden hoger betaald dan uitvoerders en carrière maak je gemakkelijker langs de beleidslijn dan langs de uitvoeringslijn. Deze patronen zijn in gemeentelijke organisaties niet makkelijk te doorbreken. Dat heeft te maken met een blijkbaar ingeslepen kijk op een uitvoeringsproces als ‘ondergeschikt aan’ of ‘simpel vergeleken met’ het ontwerpen van een beleidsproces. Of zou het ook te maken kunnen hebben met de angst om daadwerkelijk te handelen, om doegericht te opereren?

Hoe zou die wat meewarige kijk op uitvoeringsprocessen om te buigen zijn?

Daar is maar één remedie voor, namelijk door te erkennen dat uitvoering een eigen dynamiek kent. Dat uitvoering een eigenstandige activiteit is, die zich niet tevoren ‘beleidsmatig’ laat inplannen, maar waar je je in moet onderdompelen, die je moet ‘doorleven’ en waarin het aankomt op ‘de manier van handelen’. Dus waarin veel meer dan bij beleidsprocessen het concrete gedrag in specifieke situaties op de publieke werkvloer centraal staat. Op die manier zet je een eerste stap in de richting van het versterken van het belang van uitvoeringsprocessen. In het vervolg van deze publicatie zullen we deze kijkrichting verder uitwerken.

Uitvoering bleek imago

Erkenning uitvoeringsdynamiek

Het begrip frontlijn

Het belang van uitvoeringsprocessen komt dus tot uitdrukking in de manier waarop concreet gedrag van overheidsfunctionarissen op de publieke werkvloer georganiseerd wordt. Daarvoor zijn verschillende organisatievormen denkbaar. Wij zullen in deze publicatie de verzamelterm ‘frontlijnorganisatie’ gebruiken.

‘Frontlijn’ duidt op de voorzijde of eerste gelid van een (troepen)opstelling, maar ook op ‘voor het front komen’ of ‘front maken naar’. Dat is precies waar veel uitvoerders van stedelijk beleid zich bevinden. Ook de connotatie met de complexiteit en onoverzichtelijkheid van frontlijnposities is op zijn plaats. Nogal wat uitvoerders ervaren hun functioneren als een kwestie van ‘overleven’ en ‘overwinnen’ in de ‘urban jungle’.

De begrippen frontlijn en frontlijnorganisatie kennen in de organisatie-theorie al een behoorlijk lange geschiedenis (zie ook Smith, 1979). Zij worden gebruikt om organisaties (of organisatieonderdelen) te typeren die in direct contact met het publiek/de burgers staan in omstandigheden die doorgaans niet routinematig van karakter zijn en een zekere spanning met zich mee brengen. Twee begrippen zullen in deze publicatie veelvuldig terugkomen. Dat zijn de begrippen frontlijnteam en frontlijnsturing. Een frontlijnteam is een al of niet tijdelijk organisatorisch verband om de operationele kwaliteit van stadsbestuur door middel van concrete acties te waarborgen. In het volgende hoofdstuk zullen wij twee ‘frontlijnteams’ gedurende een dag in hun activiteiten volgen, namelijk een Stadswachtteam en een Interventieteam in Rotterdam. Het begrip ‘frontlijnsturing’ verwijst naar het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om organisatorische verbanden op de publieke werkvloer - onder hun uiteindelijke verantwoordelijkheid - vorm te geven en daadwerkelijk te laten functioneren in lijn met de specifieke situatie.

In de meer bestuurskundige beleids- en sturingstheorieën is tot nu toe overigens relatief weinig aandacht besteed aan de specifieke kenmerken van sturing in frontlijnprocessen (uitzonderingen: Considine en Lewis 1999, Vinzant and Crothers 1999).

Beleids- en frontlijnsturing

In deze studie maken we een onderscheid tussen beleidssturing en frontlijnsturing om de verschillende benaderingen van uitvoering te kenschetsen. Beleidssturing is gebaseerd op politieke en beleidsmatige doelstellingen en instrumenten die daarbij horen. Er wordt gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording. Bij beleidssturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken. Een ontwerplogica gericht op extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten staat centraal (Hogwood en Gun 1984). Uitvoering is hier een van de fasen in het beleidsproces, die hiërarchisch ondergeschikt is aan de eerdere fase van beleidsontwikkeling.

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

Daarmee zijn dus twee benaderingen van uitvoeringsprocessen te onderscheiden. Beleidssturing is in zijn kern een abstracte activiteit: van algemene uitgangspunten wordt – via politieke besluitvorming – tot concretisering en uiteindelijk tot uitvoering gekomen. Frontlijnsturing is in zijn kern een concrete activiteit: vanuit de situatie zoals die wordt aangetroffen, wordt onderzocht welk handelen productief is en wat voor ondersteuning daarbij past. Beleidssturing wordt gekenmerkt door een ontwerplogica, frontlijnsturing door een actiologica. Op voorhand is niet te zeggen welke van deze logica’s beter is. Ze hebben beiden hun eigen kwaliteiten; ze zijn beide nodig. Frontlijnsturing is nodig om het vermogen tot precieze actie en situationele

Beleidssturing
ontwerplogica

Frontlijnsturing
actiologica

Contact publiek

Concrete acties

Complementair

intelligentie te ontwikkelen. Beleidssturing is onmisbaar om de frontlijn-activiteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken. Ze zijn dus complementair, maar dat wil niet zeggen dat ze makkelijk met elkaar te verenigen zijn. In het brede tussen-gebied tussen concrete actie en democratische sturing bevinden zich allerlei routines en belangen, die een soepel samengaan belemmeren. Dat heeft niet alleen met een botsing tussen principes te maken, maar ook met een botsing tussen mensen: frontlijners hebben vaak een ander temperament, een andere psyche, een ander wereldbeeld en vakmanschap dan mensen in beleidsposities. Ook dat is niet altijd eenvoudig bij elkaar te brengen.

Moeilijk
verenigbaar

In een interview in het Parool in januari 2005 verwoordt de Amsterdamse korpschef deze spanning tussen sturing vanuit een beleidsperspectief en vanuit een frontlijnperspectief als volgt: “De reflex van veel autoriteiten schrijft voor: de AIVD moet groter, de KLPD moet groter, er moet een ministerie van Veiligheid komen. Die ontwikkeling baart me zorgen. Het rare is dat niemand in Den Haag het heeft over dé voelhorens in de stad, dé autoriteiten bij uitstek, die weten wat speelt, die in de buurten dicht bij de problemen staan en van wie de AIVD het goeddeels moet hebben: onze buurtregisseurs, de vroegere wijkagenten. Als ik iets meer zou willen, zou ik hooguit meer buurtregisseurs willen. We hebben er nu tweehonderd en zij zijn degenen op wie we nu leunen. Even geen beleidsnotities over grotere, zwaardere, meer afstandelijke of loggere apparaten, alsjeblieft.” (Het Parool, 8 januari, 2005).

Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat uitvoeringsprocessen een eigen dynamiek kennen. Ze liggen dus niet eenvoudig in het verlengde van een beleidsproces. Men zal volledig ‘in de specifieke situatie moeten duiken’ om te kunnen beoordelen hoe een uitvoeringsproces op de publieke werkvloer het beste te organiseren is. Elk uitvoeringproces heeft immers een eigenstandig karakter.

Om het karakter van een uitvoeringsproces verder te verkennen, behandelen we in het volgende hoofdstuk twee voorbeelden van uitvoeringsactiviteiten in de frontlijn van de stedelijke samenleving. Ze spelen beide in Rotterdam en geven een eerste indruk van de eigenstandigheid en de dynamiek van uitvoeringsprocessen in de frontlijn van de grote stad.

Het zijn twee voorbeelden uit een veel groter geheel. Het werken met interventieteams (of daarmee vergelijkbare vormen) neemt een grote vlucht in het openbaar bestuur. Zie bijvoorbeeld de ‘hits’ onder het woord ‘interventieteam’ in de Google-zoekmachine op Internet. In ieder geval wordt de term vaak gebruikt, zo blijkt dan. Maar wel in erg verschillende betekenissen. In het STIP-onderzoek zullen wij die nader onder de loep nemen.

Het eerste Rotterdamse voorbeeld heeft betrekking op ‘Stadswachten’ die huisbezoeken afleggen om te checken of mensen zich wel terecht kunnen laten inschrijven als inwoner van de gemeente. Het tweede voorbeeld gaat over interventieteams, die in bepaalde wijken in Rotterdam nagaan ‘of alles bij u in orde is’.

3 Twee reportages uit de frontlijn van het stadsbestuur

Wat komen we tegen in onze reportages – een greep:

- de weeïge geur van hondendrollen
- een verdwenen paspoort
- een vrouw in een soort pyjama
- een soepel lopende interventie
- de charme van het onverwachte
- de schaduw van Saddam Hoessein
- het stille zusje van 19
- een traumahelikopter
- de symboliek van een chocolaatje
- de markt als opleidingsplaats
- de organisatorische machinerie van Burgeradministratie
- het visitekaartje van de overheid
- een zoete inval
- het paspoort met de verdwenen driehoek
- blote elektriciteitsdraden
- een kroonsteentje van dertig cent
- drugsmokkel
- een gevangenis op Curaçao
- drab op de trap
- geen hennepsteelt
- openstaande boetes
- achtergelaten folders
- een jagende tv-ploeg
- de verdwenen gasmeter
- de TT van Assen

Op huisbezoek met de Stadswacht

Burgerzaken

Om 09.00 uur afgesproken met Barend, de projectleider, op kantoor van Veilig. Ben er wat eerder. Barend – opgetreden in het NOS journaal van de vorige avond – verwijst me naar de koffiekamer: het team waarmee ik op huisbezoek zal gaan, komt ook binnen. Dat zijn Petra, met veel ervaring wordt er door Barend bijgezegd, en Davey, beiden in Stadswachtuniform. We gaan linea recta de lift in en naar het Stadhuis, vlakbij gelegen: Burgerzaken, want daar liggen de dossiers klaar, waar ze die dag naar toe moeten. Op weg erheen probeer ik kort te vertellen dat we onderzoek doen naar ‘hoe het werkt op de publieke werkvloer’. Petra zegt dat Davey ingewerkt moet worden en dat die het woord zal doen. Ze heeft er zelf al dagen huisbezoek opzitten, naast het werk op straat waarvan we de Stadswacht kennen.

Inschrijving

Inmiddels zijn we voor een balie in het stadhuis beland. Een dame aan de balie geeft een enorme stapel: het blijken er acht te zijn, dat is veel zegt Petra, dat wordt hard werken. Ze zijn met de auto, we gaan meteen op weg: Davey achter het stuur, Petra ernaast, geconcentreerd bladerend in de dossiers: wat staat ons te wachten en wat wordt de route? Ik zal de ochtend meemaken, houd even mijn mond om hen niet af te leiden. Maar al snel begint Petra te praten: de mensen bij wie we langs gaan verwachten gemeentelijk bezoek, dat is allemaal afgesproken op de ochtend of de middag. Ze hebben zich willen inschrijven op een adres in Rotterdam; dat adres is nodig voor werk of voor een uitkering. Die inschrijving wordt niet meteen gehonoreerd bij Burgerzaken. Je krijgt eerst het Stadswachtteam op bezoek om te checken of alles klopt: geen verhuur aan meer dan twee gezinnen per adres, want anders heeft de eigenaar een logementvergunning nodig. Paspoort opnieuw checken en staat van het onderkomen – moet Bouw en Woningtoezicht erop afgestuurd worden?

Belangrijk voor de mensen want als het niet klopt krijgen ze geen uitkering als men die zou vragen. Petra verhaalt smakelijk over een adres waar uit alle

hoeken en gaten steeds meer Brazilianen kwamen: uiteindelijk 10. Dat kon dus echt niet. “Is het nou spannend vooraf, zo’n dag?”, vraag ik. Spanning voelen ze niet, maar je moet wel steeds alert zijn op wat je tegenkomt want het is elke keer weer anders, zeggen ze.

Weeïge geur

Maar we zijn bij het eerste adres in Charlois. Davey kijkt de documenten in, daar heeft hij knap weinig tijd voor gehad, achter het stuur zittend, want hij moet het woord doen en ook de formulieren invullen. Uit de formulieren blijkt dat het een man is die inwoning heeft gekregen op een adres waar ook een vrouw met een kind woont. In principe zou dat dus moeten kunnen. We bellen aan, de deur gaat open. Een weeïge geur slaat ons in het gezicht; een drietal hondendrollen liggen vrolijk gerangschikt achter de voordeur. Een vrouw in iets van een pyjama staat boven aan de trap, kinderen ook in pyjama om zich heen. Ja, dat zijn logees, zegt ze, want het is schoolvakantie en dan gaat dat dus zo. Ze lurkt wat verfromfaaid aan een sigaretje, zegt dat het gister wat laat geworden is. Niet iemand die haar zaakjes goed op orde heeft, lijkt me. We komen voor meneer X, zegt Davey: waar kunnen we hem vinden? Die ligt nog in bed, zegt ze. Kunt u hem halen? Ja, dat is goed, zegt ze en ze gaat naar boven. Er gebeurt niks. We staan met z’n drieën te wachten. Ze komt terug, hij komt zegt ze, weer wachten. Petra vindt het nu welletjes. Vindt u het goed dat ik naar boven ga, zegt ze? Ja, dat kan. Petra klopt op een deur, kinderen spelen met de onuitgelaten hond op de gang ervoor. Bent u aangekleed, komt u nou nog, vraagt ze? We horen wat gegrom. Uiteindelijk komt een man van een jaar of 25 de deur uit en gaat mee naar beneden: hij kan zijn paspoort niet vinden. Hij zoekt onder een paar lege plastic zakken, maar ook daar blijkt het paspoort niet opgeborgen te zijn. Nou dat schiet niet op, zegt Petra, we moeten nog naar veel meer adressen, we maken een nieuwe afspraak met u op maandag. Wilt u liever in de ochtend of de middag? In de ochtend zegt de man, kennelijk ervan overtuigd dat hij dan wakker is. Dan moet u wel het paspoort hebben gevonden, zegt Petra. En weg gaan we, de auto in. De drollen onderaan de trap blijken ineens weg te zijn.

Daar klopt geen hout van, is de algemene opinie in de auto. Petra zag allemaal matrassen – ze vroeg keurig of ze rond mocht kijken – die kinderen zouden er wel 's kunnen wonen. En de man? Waarom dat gedrag, dat zeker niet in zijn belang was? Want zoals het nu ervoor staat, wordt de inschrijving niet gehonoreerd. Ik begrijp dat als het maandag weer mis is, hij zijn aanvraag vrijwillig kan intrekken. Dan gaat hij ook uit de bestanden. In principe zou hij het dan later weer kunnen proberen op een ander adres, aannemend dat hij dan wel zijn paspoort heeft. Maar zonder paspoort moet de Vreemdelingendienst ingeschakeld worden.

Hartstikke goed

Volgend adres, weer Charlois. Niks aan de hand. Een meisje dat bij de politie werkt en de nog lege etage mooi aan het opknappen is, €390 huur. Ze vindt het hartstikke goed dat dit zo met een bezoek vanuit de gemeente gebeurt, zegt ze. Davey schrijft zich rot aan het dossier: controle paspoortnummer, precieze naam, adres, werk/ geen werk, naam verhuurder, prijs met/ zonder gas en licht. Over drie werkdagen kan ze haar inschrijving komen afhalen op het stadhuis. Dag, ze zouden elkaar gauw tegenkomen, denken ze, de Stadswacht en de politie.

Op naar de volgende ervaring. Niemand thuis. Rode kaart in de bus voor nieuwe afspraak. Snel door.

Weer trappen op naar een adres waar een Turkse man gaat wonen bij een Marokkaanse met een klein kind op de arm. Ze blijkt perfect Nederlands te spreken, heeft een baan – wilt u mijn contract zien? Nee, dat hoeft niet – in tegenstelling tot haar ouders die op bezoek zijn en doodstil op de bank naar de Nederlandse TV kijken.

De man had vroeger al een bedrijf gehad in Nederland, zegt ze. Hij moest terug naar Turkije om zijn scheiding af te wikkelen en is er nu weer. Om hem gaat het, waar is hij? Boven, in bed, maar hier is zijn paspoort. Mogen we erheen? Ja, dat mag. Petra klopt, geen gehoor, gaat binnen, vergelijkt zijn slapende gezicht met

de foto op zijn paspoort. Dat klopt. Weer naar beneden naar de vrouw. Er wordt honderd uit gepraat, over culturele verschillen tussen Turken en Marokkanen, over talenkennis: ze gaan het dochttertje in 3 talen opvoeden. Wat een soepel lopende 'interventie' is dit en wat krijgt Petra dat makkelijk op gang, denk ik. Davey heeft weer alles opgetekend. Hij zegt – met een schuin oog naar Petra – tegen de vrouw: nou het is goed allemaal, de inschrijving is okay en is na 3 werkdagen afgewikkeld. Belangrijk voor de man, want hij wil weer iets opzetten. Nee, een uitkering gaat hij niet aanvragen, trouwens zij heeft ook een inkomen. Klaar? Ja, klaar, en snel de trap af.

Rookpauze

Even een korte rookpauze op de stoep voor de auto. Is dat nou niet een gedoe met al die formulieren, terwijl je een gesprek moet voeren en alert moet zijn op alles? Nee, dat geeft niet, zegt Petra, daar zijn we op getraind. Heeft zelf het interventieproject Stadswachten met een collega onder leiding van Barend mogen opzetten en heeft ook tips gegeven voor het formulier; Barend laat haar daar ook vrij in. Davey zegt dat zij het weer anders invult dan een collega, maar die vrije hand krijgen ze ook. Ze hebben beiden een speciale opleiding van een half jaar gehad. Petra als een van de twee pioniers heeft duidelijk zorg voor het oplijnen van collega's. Mee laten lopen, aan het eind van de dag terugkoppeling geven, nog weer meelopen en dan zelf op pad met iemand anders die erin komt. Zo moet het zich ontwikkelen. Je houding, daar gaat het om zegt Petra. Hoe je je ter plekke gedraagt, of je vriendelijk bent, maar ook kan optreden als de situatie dat vraagt, bijvoorbeeld op het eerste adres: zeggen dat je niet eindeloos gaat wachten en nu weggaat.

We gaan weer rijden. Het is elke keer weer anders, ik heb enorm veel geleerd, zegt Petra, je doet wel even levenservaring op in de stad. Het is bijzonder: vooral het onverwachte dat je nooit weet wat je te wachten staat. Nee, s' avonds is ze het kwijt.

Goed dat we met de auto zijn, zeggen ze. Vroeger moest alles met openbaar vervoer, dat gaf enorme tijdsverliezen. Ja, de auto is nu ter beschikking gesteld van het team.

Chocolade

Op het nieuwe adres beland. In de straat hangen allochtone gezichten uit de ramen en kijken wat wij daar gaan uitspoken. Begane grond ditmaal: een Iraaks gezinnetje van een moeder en voor apothekersassistente studerende, zeer ontwapenende, dochter zo blijkt. De dochter vraagt of we willen gaan zitten, maar dat doen we niet. Het gaat om haar zusje dat nog geen woord Nederlands spreekt en nu bij hen intrekt. Davey is met de formulieren in de weer. Ondertussen praten ze honderd uit, de moeder in gebrekkig, de dochter in zeer goed Nederlands. Ze zijn hier nu bijna 5 jaar. De moeder is niet te stuiten in haar verhalen: 25 familieleden zijn vermoord door het regime van Saddam Hoessein, begrijpen we. Haar man is in Irak, bankdirecteur. Zij laat een korset op haar rug zien, ze kan niet meer werken en krijgt een uitkering, haar dochter heeft studiefinanciering. Aandoenlijke gastvrijheid: we krijgen chocolade aangeboden, ik als eerste, ik neem het aan, niks weigeren in zo'n situatie, denk ik. Petra neemt er ook een en zegt dat we eigenlijk niks mogen aannemen, maar vooruit maar in dit geval. Het stille zusje blijkt 19 te zijn. Ze ziet er slecht en veel ouder uit. Nee, haar zus vindt het nog maar niks in Nederland en zit veel thuis, zegt de andere dochter lachend. Wat is die flink! Die heeft in feite haar moeder en nu ook haar zus onder haar hoede. Een adres waarbij men het leuk vindt dat je langs komt. Petra maakt hen attent op het feit dat de aangekomen dochter een inburgeringscursus kan volgen. Ja, de moeder heeft dat ook wel gedaan, maar is niet helemaal succesvol geweest in het leren van de taal, vindt ze. Achter de ogen van de nieuw aangekomen dochter is het nog donker; ze heeft het zwaar. Paspoort in orde, huis in orde, huur in orde: €270 per maand. Snel weer de auto in.

Markt

Je moet ook een beetje maatschappelijk werker kunnen zijn, zegt Petra. In zo'n geval moet je kunnen luisteren, maar ook de mensen op hun mogelijkheden wijzen. Ze is trots op haar werk en doet het duidelijk met veel plezier. Nee, ze wist niet toen ze bij de Stadswacht solliciteerde dat dit interventieteamwerk haar te wachten zou staan. Davey, die uit de wegenbouw komt, ook niet. Petra

heeft op de markt gestaan en 8 jaar haar kind verzorgd. Het zal wel een groot project worden, zegt ze. Het kabinet zal willen dat het in alle grote steden zo gaat gebeuren. Het aantal teams bij hun wordt ook flink uitgebreid. Maar in het gewone werk op straat is ook altijd wat aan de hand. Gister nog een auto die op de trambaan keerde, waar ze toevallig was. Enorme klap, afzetten met linten, traumahelikopter erbij halen.

Voor mij is het alweer afgelopen, ik moet naar de tandarts helaas. Ze zetten me af. Ik vraag of ik hun nog snel een kop koffie kan aanbieden hoewel ze niks mogen aannemen. Nee, de fotograaf wacht bij het volgende adres, geen tijd. Dag!

Grenzen

Als de donder de auto in, de snelweg op, naar de tandarts. Ondertussen alles nog 's nakauwend.

Wat nou mislukte integratie. Die Marokkaanse en die Irakese. Wat een innemendheid en flinkheid! Ja, dit is als Stadswacht opereren op de frontlijn, denk ik. Aan de ene kant representeer je die enorme organisatorische machinerie achter je met Burgeradministratie en de in te vullen papieren. Aan de andere kant moet je uiterst alert zijn in allerlei soorten situaties: durven constateren dat iets niet klopt, grenzen stellen, het gesprek op gang brengen en houden, attent zijn en een goede indruk achterlaten want je bent toch het visitekaartje van die overheid bij iemand thuis nog wel. Is dit nu wat bedoeld wordt met kwaliteit van het operationele optreden in grote steden? Ja, dat zal wel. Kijk nou 's hoe Petra in die huizen vraagt of we even in de andere kamers mogen kijken. Nou niet bepaald met de pet in de hand of iets mag, maar zich al richting andere kamer begevend, de indruk wekkend dat er bij haar geen ontkomen aan is, maar ze heeft het wel netjes gevraagd. Aan haar – gepokt en gemazeld op de markt? – kan je geen knollen voor citroenen verkopen, die indruk wekt ze. Het pionierswerk dat het team doet, hoe lang blijft dat zo? Zou juist het feit dat het pionierswerk is het voor de Stadswachters uitdagend maken, dat zij trots op hun werk kunnen zijn, met leuke collega's? Tja, en hoe lang zal dat kunnen duren, vraag ik me af. De Barenden en de Petra's moeten het allemaal

wel leuk blijven vinden. En de Davey's die willen blijven leren. Zal de bureaucratie zonder dat men er zelf erg in heeft niet steeds meer oprukken, steeds meer eisen gaan stellen aan formulieren, regels gaan maken voor teamsamenstelling, de casting in handen nemen, enquêtes gaan houden etc? Niet ondersteunend zijn voor de frontlijn – de teams – maar het heft in handen nemen? Zijn we ons wel bewust van de grens die je over kan gaan 'van inspelers op situaties naar regeluitvoerders' en dat je dan inlevert op kwaliteit, op het optreden dat per situatie gevraagd wordt? Hoe bewaken we die grens?

Niet harder dan 100 km p/u rijden, zie ik onder het mijmeren. De grenzen stellende overheid.



Stadswacht, onder leiding van Petra Melching. Foto: Engeland

Met een Interventieteam op huisbezoek: alles bij u in orde?

De thuisbasis

Het is nog geen 8.30 uur wanneer ik aanbel aan een benedenwoning aan de Dordtselaan in Rotterdam. Ik heb door het raam twee mannen tegenover elkaar aan een bureau zien zitten. Ik bel aan. Hier is de thuisbasis van de Interventieteams, opgezet door het Programmabureau 'Veilig' van de Gemeente Rotterdam.

Een van de mannen doet open, hij heet Ton. Hij is degene waarmee ik afgesproken heb mee te lopen met huisbezoeken van een team. De ander die ik al door het raam zag, is Jan van de Eneco, de energiemaatschappij. Jan loopt pas twee weken mee met de Interventieteams. Het gaat de Eneco voornamelijk om het achterhalen van grote stroomverbruikers, de hennepplantages, en om de veiligheid in de huizen.

Er wordt gebeld en twee mannen van een jaar of 25 komen binnen. Ze dragen een mooi uniform met 'Buurtconciërge' op hun rug; ook zie ik een embleem van OMIJ. Ik stel me aan hen voor. Ze leggen me uit dat ze van de deelgemeente Charlois zijn, maar dat de OMIJ, de Ontwikkelingsmaatschappij Rijnmond, een deel van de kosten van hun arbeidsplaats voor haar rekening neemt. Ze blijven intussen bescheiden in de kamer staan. "Pak ergens een stoel vandaan, ik houd niet van staande mensen", zegt Ton tegen de buurtconciërges. De ene buurtconciërge blijkt vandaag met de ander mee te lopen om zijn district te leren kennen zodat hij hem daarna in zijn vakantieperiode kan vervangen. Ik vraag hun wat ze zo al tegenkomen. Een van hen, die zegt een beveiligingscursus gedaan te hebben, beschrijft hoe een oudere vrouw gisteren omstandig stond te wijzen naar een aantal figuren die iets aan het stelen waren. "Niet wijzen", had hij gezegd, "eerst met me meekomen en vertellen wat er aan de hand is, anders hebben ze het straks op jou gemunt." Ik probeer bij hem te achterhalen wat hij verder kan doen, maar dan komt de volgende binnen, een politieagent. Hij blijkt van origine een Spanjaard. "Ik heb 43 mailtjes", hoor ik Ton ondertussen van achter zijn computer brommen.

Het wordt nu gezellig druk, want ook Ruud verschijnt - hij is van 'de Zorg' zegt hij, en leidt vandaag het team - en Koos, hij is van de Sociale Dienst. Beiden goedlachs, ze schijnen er zin in te hebben. Het is nu lekker rumoerig in de kamer; ieder zwaait met lijsten waar het vandaag allemaal heengaat. Ruud wordt gebeld en moet wat doen aan een zigeunergezin. Ik begrijp dat de kinderen van dat gezin aan het bedelen worden gezet op het Zuidplein, en dat de ouders door het toedienen van zuurstokken voor een zodanig gebit hebben gezorgd, dat het bedelen nog wat kan opleveren ook. Ton krijgt aan zijn bureau een telefoontje over gegevens van het GBA die een week te laat schijnen te zijn en zegt dat ze die maar moeten komen brengen. Ondertussen verlaat de hele club het pand, Ton achterlatend. "Er moet iemand achterblijven", zegt hij.

Een zoete inval

We gaan het pand uit en de hoek van de straat om. Ons clubje bestaat uit: de Enecomman, de agent, de twee heren resp. van de Zorg en de Sociale Dienst, en de twee buurtconciërges. Met mij erbij met z'n zevenen dus. Na 100 meter gaat de telefoon van Ruud, onze leider. Ton aan de lijn, of we maar terug willen komen. Waarom weet Ruud niet, we zullen het wel horen. Als we teruggekeerd zijn, blijkt het iets met de lijsten te zijn van de adressen met de bewonersgegevens, er blijken verschillende in omloop. Nu maar hopen dat we de goede hebben. En we gaan opnieuw op pad.

We gaan een aantal huizen aandoen in een straat dichtbij: de Millinxstraat, in de Tarwewijk. Een lekker zonnetje belicht de huizen. Vele panden zijn dichtgetimmerd, glaswerk - ook van de hoogste etages - is vernield, deuren en kozijnen van de wel bewoonde huizen in slechte staat. Als er al verf opzit, dan is het afgebladderd.

Ruud belt aan op het eerste adres van de lijst. Opengedaan wordt er niet, met een sleutel tikken tegen een deurruitje, bonken op de deur. Iemand van ons ziet wat bewegen achter een gordijn, dus er moet wel volk binnen zijn. Na een tijdje wordt opengedaan. Ons clubje beklimt de trap. De twee conciërges

blijven buiten staan.

We hebben te maken met een reusachtige Antilliaanse, een zuster van haar en nog een vrouwelijk familielid. Achter hen, op de vensterbank ligt een gigantische stapel post door elkaar; voor een deel geopend.

Ruud zet vriendelijk de toon: "We zijn van de deelgemeente, de Sociale Dienst, de politie en het energiebedrijf. We komen kijken of alles in orde is; het gaat om u maar ook om uw woning, is dat goed?" Ja, dat is goed. Ze zit op de bank en Koos maakt wat kwinkslagen over zoals ze daar zit, ze zit alsof ze er nooit meer uit zal komen. Ze heeft een dikke knie en kan niet meer overeind, zegt ze. Nee, geen dokter. Er wordt naar paspoorten of identiteitsbewijs van hen gevraagd. Een flinke klus, er staan nogal wat plastic zakken met papier, daar kan het inzitten. Na veel zoeken door de andere twee dames komt er een paspoort van haar tevoorschijn, waar een driehoek is uitgeknipt. Koos weet wel hoe dat komt: "zeker in de tram laten knippen door de conducteur". Gelach alom. Dat zal door de marechaussee gebeurd zijn, maar iets anders heeft ze niet. Ze blijkt 3 kinderen te hebben die op dit adres staan ingeschreven, ze zijn vandaag naar school, maar een identiteitsbewijs van hen is er niet. Hier is werk aan de winkel dus. Ondertussen heeft de Enecomman zijn eerste bevindingen gedaan: twee elektriciteitsdraden steken uitnodigend op gezichtshoogte uit de muur in de gang en er staat stroom op. Twee plastic tapes, die hun beste tijd gehad hebben, omvatten de uiteinden. "Dat gaat niet goed zo hier", zegt hij. Het zusje vindt het wel mee vallen. En de kinderen dan? Die kunnen er niet bij, zegt ze. Hoe oud is de oudste? 10 jaar. Koos hurkt als een 10 jarige en steekt een half armpje omhoog: ik kan erbij zegt hij. Gelach. De Enecomman zegt dat over een maand alles in orde moet zijn en schrijft met grote letters 'kroonsteentje' op een papier. Kost 30 eurocent.

Nu meldt de politieagent zich. Boven is het een teringzooi, zegt hij, de trap is zo glad dat hij er nauwelijks op kan, en de bovenetage is besmeerd met een dikke kleverige drab, met zo hier en daar een kledingstuk. Er wonen geen andere mensen meer. Hij houdt een lamp tegen de twee wèl beschikbare identiteitsbewijzen om te zien of ze vervalst zijn. Nee. Nu komt ineens een van de buurtconciërges, die kennelijk ook nog het pand is ingegaan - de deur

beneden is opengebleven - melden dat 'op het balkon achter alles in orde is'. Dat betekent zoveel als: geen hennepsteelt. Ondertussen gaat het piepende oproepsignaal van de politieman af. Koos heeft inmiddels ook telefoon gekregen. Ruud is nu nog steeds met de eerste Antilliaanse bezig: ze heeft negen maanden wegens drugsmokkel in de gevangenis op Curaçao gezeten. Ze heeft een uitkering. Hij vraagt hoe het met haar kinderen gaat. Goed. En haar zuster? Waar die van leeft. Ze werkt niet, ze krijgt geld van haar broer. En ze heeft een flink bedrag aan boetes openstaan, meldt de politieman nu. Ja, maar ze rijdt zelf niet; haar broer blijkt in de auto te rijden die op haar naam staat. Geduldig legt Ruud uit dat als haar broer brokken maakt, zij ervoor opdraait. En dat hij een adres zal achterlaten waar zij de schulden moet regelen. En dat er niks anders opzit dan straf uitzitten als ze geen regeling treft. Dat ze goede keuzes moet gaan maken, dat er dan wat voor haar gedaan kan worden, maar anders niet.

Het wordt nu steeds drukker, overal pratende mensen, die de kamer in en uitlopen. Het is een soort zoete inval geworden. Langzamerhand is de derde dame aan de beurt. Ruud en Koos raken in druk gesprek met haar. Ze heeft een uitkering en is werk aan het zoeken; ze heeft nu misschien twee ijzers in het vuur, maar het wil niet erg lukken. Ze heeft een vrouw van arbeidsbemiddeling gesproken en noemt haar naam. Ruud zegt dat hij contact met die collega zal opnemen om een en ander te helpen versnellen. En dat zijzelf hem daarover moet bellen; hij geeft haar zijn nummer. Ruud tegen mij: Casper, merk je, ik spreek hen aan op hun eigen verantwoordelijkheid, want dat is de enige manier om zaken weer vlot te krijgen.

De Enecomman blijkt weer een punt te hebben. Er zitten naast een stopcontact twee brandsporen, leidend naar de deurpost. Dat zijn afdrukken van stokjes wierook. Hoe de dames dat nu kunnen doen? Want de verf die nog op de deurpost zit, had gemakkelijk in brand kunnen geraken, nog afgezien van de plaats bij het stopcontact. En dan was het echt misgegaan. Of ze dat voortaan maar ergens anders, op tafel of zo, willen doen. Er wordt van ja geknikt.

Tijd langzamerhand om te vertrekken. Ruud heeft een enorme tas brochures bij zich over het Interventieteam. Hij overhandigt een exemplaar. "Alstublieft,

hier kunt u alles nog een nalezen wat we doen; de belangrijke telefoonnummers staan er ook in. Hebt u nog vragen? Nee? Nou dan gaan we weer, dank u wel." En al of niet voldaan loopt onze club weer de trap af, de straat op.

Tv-ploeg

Als we bij het volgende huis willen aanbellen, komt er ineens een TV ploeg op ons af. Het blijkt RTL-4 te zijn voor een item om zes uur die avond. Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, geeft vandaag cijfers af over het aantal huurders dat gedwongen is hun huis te verlaten, zo vertellen ze. Daarom waren ze op goed geluk naar deze straat gegaan. Of we met huisuitzettingen bezig zijn en of ze konden filmen. Want niemand in de straat wil voor de camera iets zeggen, zo is gebleken. Ruud legt netjes uit wat het Interventieteam vandaag doet. Mooi, zeggen ze, wilt u dat nu voor de camera zeggen? Nou nee, liever niet, zegt Ruud, daarvoor kunt u beter even naar ons kantoortje gaan, daar zit Ton. "Anders brengt u ons in de problemen." "Maar we willen geen bazen", zeggen ze. Na nog enig aandringen, verdwijnen ze toch. "Nooit doen", zegt de politieman tegen me. "Daar hebben we slechte ervaringen mee opgedaan; het komt te kort en uit zijn verband gerukt op de TV." We vervolgen onze tocht.

En verder

Wat komen we nog meer tegen? Een Marokkaanse vrouw betaalt € 600, - huur, incl. gas en licht. Met ons allen drementen we door gang en kamer. Er blijkt inderdaad geen meter in huis te zijn. Op de etage daaronder waar we bij een Braziliaanse vrouw waren, werd ook al zoveel huur betaald. Ton, die we meenden achtergelaten te hebben op het basistation van de Interventieteams, komt nu ook de kamer binnen en verdwijnt weer naar beneden met de Enecomman om de meter te zoeken. Want hoe ziet de stroomvoorziening eruit? Gaat het over het hele pand? Is eraan gemorreld? Ondertussen wordt alles afgecheckt in het huis van de Marokkaanse, alles in orde, ze heeft ook werk, doktersassistente. Maar die huur, hoe zit dat nu? Op de meeste adressen ligt de huur, zonder gas en licht, zo tegen de € 300. Ze toont een kwitantie van de € 600, ondertekend

door ene Achmed. Dat bedrag moet elke maand contant betaald worden bij de wasserette. Er komt een huurcontract, van de tweede drie maanden, op tafel. Als nu de derde drie maanden ingaan, moet het een vast contract worden zegt Ruud. Maar het bedrag is nogal hoog. Hoe komt men erachter wie de huisbaas is? Want de wasseretteman zal een tussenpersoon zijn. Ton, die weer de kamer inloopt, en de politiemans zijn er niet erg gerust op daar achter te komen. Fiscaal aanpakken, verzucht de agent. Ton gaat weer terug naar kantoor.

Zo komen we ook bij een vrouw uit Zaïre, die alleen Frans spreekt. Geen punt; Ruud en Koos redden zich. De Braziliaanse eerder, sprak alleen Portugees. Dan komt het Spaans van onze politiemans nog goed van pas. En tenslotte de enige man die ons ontvangt; hij was in 1997 uit Macedonië gevlucht met zijn gezin. Daar zit hij dan met 3 dochters en echtgenote op een twee kamerwoning. Zijn vrouw en hij slapen op de grond in de voorkamer. Zijn zoon zit op het gymnasium en woont in een studentenflat. Hij heeft een schoonmaakbedrijfje en zit nu thuis omdat hij na een val van een brommer zijn arm heeft gebroken. Die grootte van de woning, of dat niet anders kan; het lukt hem niet om weg te komen. Ruud legt uit dat hij nu wel lang genoeg op een wachtlijst zal staan om een grotere woning te krijgen. Ruud zegt er achteraan te gaan, hij geeft hem zijn telefoonnummer. Of hij volgende week belt.

En zo gaat het door. Ton is onderhand nog even komen zeggen, met de TV ploeg in zijn kielzog, dat hij tegen hen heeft gezegd dat er geen interviews met ons worden gehouden. De TV-ploeg neemt wat materiaal op: de ruggen van de buurtconciërges, de dichtgetimmerde huizen en verdwijnen dan. (Die avond zie ik een superkort item, zonder dingen die ik herken.) We zijn zo tegen 13.00 uur op zeven adressen in de Millinxstraat geweest, op straat nog gesproken met mensen die op hun stoepje voor de deur zaten, en koffie gedronken in het honk van de buurtconciërges. Het is welletjes. Koos had voorspeld dat ik me zou voelen als iemand die de hele dag gewinkeld heeft, bijna overal staan, trap op trap af. Dat klopt. Ik barst van de indrukken en vind het welletjes. Ik neem afscheid van de ploeg die afsprekt vanmiddag

weer om 13.30 uur te verzamelen bij een bepaald huisnummer. Ik ga met Ruud mee naar de thuisbasis, lunchen.

Terug op de thuisbasis

Ik vraag Ruud, onder het nuttigen van een broodje kroket, hoe hij nu met het materiaal van vanochtend omgaat. Hij heeft in zeker vijf gevallen zijn telefoonnummer gegeven, en in dit directe contact met de mensen toch een zekere verwachting gewekt. De mensen kennen hem nu en vertrouwen hem. Ik reken hem voor dat in de 3 dagen per week dat hij dit doet, hij dan minstens 20 keer per week een follow-up moet organiseren. Hoe doe je dat? Hij vertelt me dat anderen ingeschakeld worden 'van minder geprotectioneerde afdelingen' dan vroeger. Er bestaat een Lokaal Zorgnetwerk en sinds kort een Zorginformatiepunt (ZIP). Dat laatste komt voort uit de GGD en SoZaWe en is opgetuigd vanwege de street level problematiek. Okay, zeg ik, "maar hoe doe je dat dan in de tijd, want als de mensen jou bellen zal je je ook moeten herinneren wie zij zijn en ben je toch 'gecommit' aan een zorgvuldige follow-up. Jij bent het speerpunt. Hoe werkt dat dan met die organisaties die erbij worden gesleept?" Ruud zegt nog dat hij de meeste belangstelling heeft voor het opzetten van trajectplannen, dat is ook zijn sterke kant, want hij heeft veel in de arbeidsbemiddeling gedaan. Maar we komen tijd tekort, hij moet alweer terug naar de groep, want die wacht.

Ik raak nu in gesprek met Ton en met Annie. Zij is die ochtend later gekomen, ze is herstellende van de ziekte van Pfeiffer en doet de administratie en planninglijsten. Vrolijk vertelt ze hoe ze drie huizen verder een bel-etage krijgt als kraakwacht. Ton heeft in lunchtijd enthousiast verteld over de TT van Assen waar hij elk jaar heengaat. "Ook na afloop is het een enorm evenement. Tussen Assen en Utrecht staat een lange file, waar de motoren in een lange sliert tussen rijden. En alle viaducten staan vol met kijkers." Hij raakt helemaal in vervoering.

Ik barst nog van de vragen, vooral gericht op de follow-up van al hun bevindingen. Allereerst is er natuurlijk het teamverslag van elk bezoek. Dat is toch een

4 Werken in de frontlijn – de spanning tussen situatie en administratie

paar bladzijden die Ruud steeds heeft ingevuld. Als anderen dat op hun bureau krijgen is het alleen maar papier. Terwijl het toch ook vaak erg persoonlijk is, met een noodzakelijke, persoonsgerichte follow-up als benodigde actie. Hoe zou dat in zijn werk gaan, want als je dat voor elkaar krijgt zou het Interventieteam een echte ‘frontlijnorganisatie’ zijn. Maar ik heb Koos, de Enecomman en de politiemann ook zien schrijven op hun eigen formulieren van hun eigen diensten. Hoe gaat dat allemaal?

Maar eerst vraag ik: “zijn die RTL-4 jongens nog tevreden weggegaan?” “Hoe bedoel je”, stelt hij me als wedervraag. Ik probeer vervolgens te achterhalen op grond van welke indicaties men kiest voor welke adressen om heen te gaan, hoe hij checkt of er iets gebeurt met wat er op de lijsten wordt ingevuld, maar we komen er niet zo goed meer uit. Hij wordt weer gebeld. Het is kennelijk genoeg even; ik moet niet teveel willen.

Ik neem afscheid van beiden en doe de deur achter me dicht.

Wat zijn de specifieke kenmerken van het werken in de frontlijn zoals in onze reportages beschreven? Om gevoel voor de situatie te krijgen, gaat het om drie soorten vragen, die ‘frontlijners’ zich steeds moeten stellen: contextvragen, gedragsvragen en interactievragen.

Contextvragen: oog hebben voor de specifieke situatie

- frontlijners interveniëren in de essentiële leefwerelden van burgers
- situaties waarin frontlijners terechtkomen zijn onvoorspelbaar
- vraagstukken zijn meerkoppig en beladen.

Gedragsvragen: het juiste gedrag vertonen

- er moet snel en alert gereageerd worden
- het gedrag is gelijktijdig uitnodigend en grenzen stellend
- het teambelang is maatgevend voor het gedrag

Interactievragen: de goede maat houden

- legitimiteit moet per geval ‘verdiend’ worden
- het werk is in twee richtingen kwetsbaar: naar bewoners én naar het bestuur
- er is een spanning tussen gewekte verwachtingen en de ‘harde’ realiteit
- frontlijnteams zijn ook het visitekaartje van het bestuur

Inleiding

In de uitvoering wordt pas echt beleid gevormd. Uitvoering laat zich niet van tevoren ‘beleidsmatig inplannen’. Uitvoering is iets eigenstandigs. Het kent een eigen dynamiek. Uitvoering is een kwestie van voortdurend inspelen op posities en verhoudingen die men in concrete situaties aantreft. Dat is alleen mogelijk als je in de specifieke situatie duikt en daar gevoel voor ontwikkelt. En uitvoering is vooral uitvoeren: concreet gedrag in specifieke situaties op de publieke werkvloer. Het gaat om de handelwijze aan de frontlijn. Dat waren de inzichten van hoofdstuk één.

In het vorige hoofdstuk zijn we getuige geweest van personen die in de frontlijn opereerden, de Stadswachten en het Interventieteam. Als we die twee reportages koppelen aan de eerder genoemde inzichten over uitvoering, wat valt dan op? Wat zijn de specifieke kenmerken van het werken in frontlijn-situaties zoals hier beschreven?

De reportages laten zien dat het om gevoel voor de specifieke situatie te krijgen in de frontlijn steeds om drie soorten vragen gaat. We benoemen die als contextvragen, gedragsvragen en interactievragen. Allereerst: in welk decor speelt het frontlijnwerk zich af, wat zijn de kenmerken van de context? Die vraag moet je elke keer weer als eerste stellen. Vervolgens: welk gedrag is gepast in die situatie: hoe kan ik me - als frontlijner – in deze situatie gedragen? En tenslotte: wat gebeurt er in de interactie tussen de teamleden en de burgers die thuis bezocht worden: hoe kan de frontlijner daarin de juiste maat houden?

In het volgende gaan we nader in op elk van deze vragen.

Contextvragen: oog hebben voor de specifieke situatie

We noemen drie specifieke contextkenmerken, afgaande op de reportages in hoofdstuk drie.

Ten eerste: er wordt door de opdracht die de frontlijners hebben gekregen, geïntervenieerd in de essentiële leefwerelden van burgers. In hun fysieke

wereld: hun woning. Maar ook in hun leefruimte: hun verblijfsmogelijkheid (geldig paspoort). In hun arbeidswereld: hebben ze werk, zoeken ze wel werk of zijn ze ‘passief’ werkloos. In hun financiële wereld: hebben ze schulden, staan er nog boetes op hun naam, moeten daarvoor regelingen getroffen worden? In hun sociale wereld: kunnen ze zichzelf wel redden of verdienen ze ondersteuning? En in hun emotionele wereld: kunnen zij hun situatie eigenlijk wel aan? In al deze werelden kunnen de frontlijners binnentreden.

Ten tweede: de situaties waarin de frontlijners terecht komen zijn onvoorspelbaar. Elke keer na het aanbellen is het de vraag wat er nu weer gaat gebeuren. Voor een groot deel zit daar voor de Stadswachten en de Interventieteams ook de aantrekkelijkheid van het werk. Elke dag maak je een groot aantal ‘avonturen’ mee. Het invullen van het inventarisatieformulier moet elke keer weer gebeuren. Dat kun je een routineklus noemen. Maar de omstandigheden waaronder dat moet gebeuren en wat je daarbij aantreft zijn elke keer weer anders.

Ten derde: de situaties zijn ‘meerkoppig’ en ‘beladen’. De vraagstukken waar de frontlijners mee te maken krijgen, zijn qua aard en omvang vaak nauwelijks te vatten en hebben vele kanten. Bijvoorbeeld bij een van de huisbezoeken van het Interventieteam: elektrische draden uit de muur, openstaande boetes, geen legitimatie, niet naar een dokter willen gaan, niet solliciteren bij werkloosheid, algehele verwaarlozing van het huis, overvolle bewoning daarvan. Bij elkaar is dat nogal wat, bijna om mismoedig van te worden als frontlijner.

Gedragsvragen: het juiste gedrag vertonen

Het eerste dat opvalt in het gedrag van de frontlijners is de benodigde snelheid van reageren en de alertheid waarmee dat dient te gebeuren.

Situaties vragen om onmiddellijke actie/reactie. Er dient vaak stante pede te worden gehandeld. Voor het nog eens rustig op een rij zetten van de voor- en nadelen van wel of niet ingrijpen, ontbreekt de tijd. Bij te lang wachten (of onjuist reageren) raak je snel de greep op de situatie kwijt.

Onvoorspelbaarheid

Complexiteit

Snel oordelen en handelen

Alertheid is belangrijk, niet ‘wegkijken’. Je geen knollen voor citroenen laten verkopen. Bijvoorbeeld: hoeveel mensen wonen er in een pand? Niet alleen tevreden zijn met antwoorden, maar de eigen ogen de kost geven. Je niet met een kluitje in het riet laten sturen. Als iemand ligt te slapen er actief op af stappen of wakker laten maken. Niet uit het lood geslagen worden door of voorbijgaan aan eventuele malversaties met huren. Maar doorvragen over de huurhoogte en aan wie en hoe die huur betaald wordt.

Het tweede dat opvalt, is het tegelijkertijd uitnodigende én grenzen stellende gedrag dat van frontlijners in deze situaties gevraagd wordt.

Wat de frontlijnwerker het beste kan doen in een bepaalde situatie of hoe hij iemand moet aanspreken, daarin is de precisie van regels vooraf niet zaligmakend c.q. die kunnen daarin niet voorzien. Vooral de wijze van aanspreken luistert zeer nauw: de bewoners moeten er bijvoorbeeld mee akkoord gaan dat de teams poolshoogte nemen in de kamers. En die bewoners wordt, zoals we hebben gezien, het hemd van het lijf gevraagd. Dan moet wel een uitnodigende sfeer gecreëerd worden om een goed antwoord te krijgen van mensen die zich soms in het Nederlands niet goed kunnen uitdrukken en vermoedelijk vanuit hun cultuur ook niet weten of die informatie wel in goede handen komt. Maar naast het creëren van een uitnodigende sfeer moet het frontlijnteam ook streng zijn. Bijvoorbeeld als het om het constateren van strafbare feiten gaat, zoals teveel mensen die in een huis verblijven zonder dat de eigenaar een logementvergunning heeft. Of het doorgeven dat iemand niet over een geldig paspoort beschikt.

Een team stelt enerzijds grenzen, bijvoorbeeld op dat tijdstip moet je een schuldsanering hebben geregeld of dan moeten de elektrische draden beveiligd zijn. Maar anderzijds wijst het team de bewoners ook de weg die zaken ook zelf daadwerkelijk te realiseren, bijvoorbeeld door aan te geven waar men hulp kan verkrijgen of door op de mogelijkheid te wijzen om een uitkering of een subsidie aan te vragen.

Het derde punt waarmee rekening gehouden moet worden in de wijze van handelen is het optreden als team. Het teambelang stijgt - als men in de woning is - uit boven de individuele belangen van de verschillende disciplines. Je staat er samen voor. Die ‘meerkoppige vraagstukken’ moet je op het moment zelf als team oppakken, met een woordvoerder. Dat zie je ook gebeuren. De frontlijners zijn lid van dat team in die situatie en kunnen niet elk hun eigen gang gaan met de bewoners vanuit hun eigen discipline of ‘dienst’. Hun vakinzet staat op dat moment ten dienste van het belang van het team: zo adequaat mogelijk opereren gegeven de situatie en zorgen dat ‘de diagnose’ die gemaakt wordt zo relevant mogelijk is.

In de samenstelling van het Interventieteam zien we al de wens om op zoveel mogelijk situaties voorbereid te zijn: er is een koppeling van ‘het harde’ (naleving openbare orde en veiligheid) aan ‘het zachte’ (sociaal de weg wijzen, opvangen). Dat is nuttig en begrijpelijk, maar het stelt eisen aan de spankracht van het team en aan het vermogen van het team om tot de juiste ‘scherpstelling’ te komen.

Interactievragen: de goede maat kunnen houden

De derde en laatste uitvoeringsvraag aan de frontlijn heeft betrekking op de interactie. Het is gedrag dat je niet zelf kiest, maar dat ontstaat in de directe interactie met de betrokkenen die men ontmoet. Wat is gepast en wat niet?

Hoe houd je daarin de goede maat?

We noemen vier punten waar de frontlijner zich elke keer rekenschap van moet geven bij zijn optreden.

Om te beginnen is er het gegeven dat de frontlijners door hun optreden van geval tot geval hun legitimiteit moeten ‘verdienen’. Bij elk bezoek weer. Dat doe je door de wijze waarop je je gedraagt in de betreffende woning tegenover de bewoners en je gevoel voor de situatie toont. Individueel en als team. De teams hebben geen recht om binnen te komen, zij moeten binnengelaten worden. Bewoners moeten er toestemming voor geven. Die wordt niet vaak

Teambelang
bovenaan

Legitimiteit
verdienen

Uitnodigen en
grenzen stellen

geweigerd, maar het ontbreken van de plicht heeft wel consequenties voor de interactie en bejegening.

Legitimiteit in frontlijnwerk is dus geen ‘alles of niets’ concept, het moet ‘verworven’ worden (Vinzant en Crozers, 1998) Legitimiteit is dynamisch en wordt gevestigd in een context; waar de context verandert, verandert de legitimiteit. Geertz benoemt het vraagstuk vanuit het perspectief van de bewoners trefvend: ”Who are you that I should obey you?” (Geertz, 1977). Vanuit het perspectief van de frontlijners is de volgende vraag hiervan het pendant: “wie ben ik, dat ik zo diep het persoonlijke leven van iemand mag binnendringen?”

Hiermee verbonden is de grote kwetsbaarheid van het werk, het hoge afbreukrisico. Het avontuurlijke gehalte en de beladenheid brengen in twee richtingen kwetsbaarheden met zich mee.

Allereerst in de richting van de burgers in hun huizen. Achter de voordeuren is het geen rozengur en maneschijn, zoals we hebben gezien. Bewoners wier leefwereld wordt binnengetreden, kunnen zich in het nauw gedreven voelen, bijvoorbeeld omdat zij hun paspoorten niet tijdig te voorschijn kunnen toveren of omdat hun huur contant via een tussenpersoon aan een malafide huiseigenaar betaald wordt. Vanuit dat perspectief kunnen bewoners het optreden van de frontlijners gaan uitleggen als ‘bedreigend’ of eventueel ‘misbruikmakend van hun macht’ als de frontlijners niet op hun tellen passen. Dit is niet alleen theoretische mogelijkheid, zoals blijkt uit het volgende bericht dat wij tegenkwamen op Internet (www.humobisten.nl).

“Vrienden van ons lieten onlangs een gemeentelijk interventieteam in hun huis binnen. Vanwege hun privacy laten we hun namen hier liever weg. Hier een kort verslag van het onheil dat je kan overkomen wanneer je een dergelijk team in je huis laat, terwijl dat dus helemaal niet HOEFT...

We kregen ineens gisteren een groep van 7 man over de vloer. (2 wijkagenten, iemand van de GGD (psycholoog), iemand van ENECO en nog een paar waarvan niet duidelijk was waarvan ze kwamen. Kijken of we een huurcontract hadden, een legitimatiebewijs, of we geen schulden hebben, geen hen-

nepkwekerij of iets dergelijks... Op zo’n ongelooflijk onbeschofte manier. Het is bedoeld, naar wat ik nu te weten ben gekomen, om de drugspannen enzo op te ruimen. Maar ze geven geen duidelijkheid over wie er binnenkomen of wat ze precies komen doen. Nu is onze gasmeter eruit gehaald omdat we geen vaste verbinding hebben met de gaskachel, maar een buigbare slang. En, sinds een nieuwe richtlijn die de loodgieter nog niet kende, is dat verboden. Nu moeten we het opnieuw laten aansluiten door een erkende loodgieter, wat ons minimaal 200 euro kost. EN dan moeten we nog wachten tot ENECO die gasmeter weer terug komt zetten. In de tussentijd hebben we dus geen gas. Ik kan je echt uit de grond van mijn hart adviseren om ze niet binnen te laten. Dat hoeft je namelijk niet, zoals mij inmiddels is uitgelegd. Jij krijgt ze waarschijnlijk ook nog langs!”

Maar er is nog een kwetsbaarheid in een andere richting. Want de positie van de frontlijners ten opzichte van de eigen bazen, ambtelijk en politiek, is ook kwetsbaar. Er hoeft maar iets mis te gaan bij een bezoek of er lijkt een ‘kwes-tie’ te zijn: er zullen van alle kanten vragen komen en/of de media storten zich op het voorval. En dat de situaties mediagevoelig kunnen zijn (mogelijke huisuitzettingen), zagen we al in de beschrijving van het Interventieteam. De situaties hebben daarom - ondanks het feit dat de huisbezoeken meestal prima verlopen - een hoog potentieel aan conflict- of crisisgehalte.

Een derde punt waar een frontlijner zich rekenschap van dient te geven betreft de spanning tussen het wekken van verwachtingen en de – harde - realiteit. Die spanning moet je kunnen hanteren.

Eenzijds zijn er verwachtingen die onvermijdelijk gewekt worden in het werk van het Interventieteam. Voor de bewoners krijgt de overheid letterlijk een gezicht: ‘er is persoonlijke aandacht van teamleden voor me, ik kan mensen gaan bellen voor mijn problemen, er gaat wellicht iets in mijn situatie veranderen’. Het werk van de frontlijners is in dit geval anders dan bijvoorbeeld het bij ons allen bekende bezoek van functionarissen die meterstanden van gas, elektriciteit of water opnemen. Dat is ‘neutraal’ en routinematig werk. Maar het

Politieke
gevoeligheid

Realistische
verwachtingen

Hoge
afbreukrisico’s

Bedreigend voor
burgers

frontlijnwerk in onze reportage is dat allerm minst. Hoe inventariserend wellicht ook bedoeld, de entree van een dergelijk frontlijnteam heeft iets imponerends, de vragen die gesteld worden zijn verstrekkend, de tips die gegeven worden, de mogelijkheden waarop gewezen wordt, ze bestrijken een breed gebied. Kortom, het bezoek is een ‘interventie’ in de leefwereld van burgers. Je gaat als burger wat verwachten. Als er iets fout zit, dat de overheid ook daadwerkelijk ingrijpt. Maar als je als burger gewezen wordt op de mogelijkheid bepaalde mensen te bellen, bijvoorbeeld van de Sociale Dienst, dat er daarna ook wat gebeurt.

Maar er is een – harde - realiteit. De handelingscontext is ‘beladen’, zo zagen we, omdat het bij de bewoners vaak om veelomvattende ‘uitvalvraagstukken’ gaat waar geen directe oplossing voor handen is zoals armoede of drugsproblematiek. Als team moet je gevoelig voor die problemen zijn, maar anderzijds kan je ook niet verwachten of uitstralen dat die problemen allemaal wel even opgelost kunnen worden. Je moet dus ‘maat kunnen houden’ als team en niet ‘opgaan in de problemen’.

Een andere, wellicht even harde, realiteit is die van ‘de administratie’. De door het frontlijnteam ingevulde formulieren gaan hun weg in het overheidsapparaat, waarbij je als burger moet afwachten wat er ten gevolge van het bezoek precies gaat gebeuren. Bij de bezoeken valt die spanning tussen ‘interactie’ en ‘administratie’ eigenlijk al bij de taakverdeling waar te nemen: iemand van het Stadswachtteam bijvoorbeeld die druk formulieren invult, en – soms iemand anders – die het wezenlijke persoonlijke contact onderhoudt met de bewoners.

Een laatste punt is dat een frontlijnteam fungeert als het visitekaartje van het stedelijke bestuur, gezien vanuit het perspectief van de bewoners. De overheid krijgt letterlijk een gezicht. Dat zou ook een bewuste strategie van het stedelijke bestuur kunnen zijn. De wijze van optreden van het team is een enorme kans voor de overheid om bewoners voor zich te winnen, door te laten zien dat men de burgers en hun leefbaarheid en veiligheid serieus neemt. Wie heeft ooit een team in huis gehad dat zich netjes voorstelt, zegt wat men komt doen

en dat open staat voor zaken waar je mee worstelt? En dat tegelijkertijd laat zien, al is het alleen al door de aanwezigheid van een politieman in uniform, dat het de overheid menens is met het stellen van grenzen? Vandaar ook de positieve reacties die het team van sommige bewoners kreeg: “goed dat jullie dit doen”. Natuurlijk kan in dit visitekaartje ook de kwetsbaarheid liggen als men als organiserend team onvoldoende oog zou hebben voor het onbedoelde effect van het eigen optreden. Bijvoorbeeld als het team uit zoveel leden zou bestaan, dat als het ware de hele woning erdoor gevuld wordt, waardoor ook iets dreigends richting bewoners kan ontstaan. Of als bewoners door de wijze van optreden van het team de indruk zouden krijgen dat het team hun woning niet ‘met respect’ betreedt.

In het STIP-onderzoek zullen wij het werken in de frontlijn verder analyseren. Gaat het inderdaad om de drie soort vragen die we hier beschreven hebben (context, gedrag, interactie) of zijn er nog andere te onderscheiden? Hoe gaan frontlijners daar in concrete situaties mee om?

De plek waar het plaatsvindt

In de frontlijn gaat het dus om directe interactie tussen burgers en vertegenwoordigers van het stadsbestuur. Maar het is meer dan dat. Het gaat vooral om interactie met onverwachte en onvoorspelbare kanten. Dat maakt het spannend om in te verkeren; je weet nooit precies wat je zult aantreffen of wat te verwachten valt. Je moet als frontlijner voortdurend op je intuïtie, ervaring, improvisatievermogen en reactiesnelheid kunnen vertrouwen. Maar het gaat ook om de plek waar het allemaal plaatsvindt. De omgang met politici heeft bijvoorbeeld voor veel ambtenaren de genoemde kenmerken van spanningsvolle interactie. Het is spannend, er gebeuren onverwachte dingen, ervaring en intuïtie zijn er belangrijk. Voor veel ambtenaren staan de contacten met politici gelijk aan het opereren in een soort frontlijn, dikwijls ‘met gevaar voor eigen leven’.

Spanningsvolle
interactie

Visitekaartje
stedelijk bestuur

5 Organiseren in de frontlijn – de spanning tussen teams en taakorganisaties

In de frontlijn die wij hier bedoelen worden de cruciale gevechten om de kwaliteit van de stedelijke samenleving gevoerd. Daar staan de reputatie en de geloofwaardigheid van het stedelijke bestuur op het spel en onder druk, in ieder geval voor de betrokken burgers. Van het vermogen om in die situaties effectief te kunnen opereren hangt veel af. De situaties zijn vaak zo beladen en ingewikkeld dat het standaardrepertoire van de beleidssturing te kort schiet. Dat is er voor de normale situaties. Maar hier is meer nodig. De organisatie zal zich op de een of andere manier naar de frontlijn moeten wenden. In het volgende hoofdstuk zullen we daar nader op ingaan: op het organiserende vermogen vanuit een frontlijnperspectief.

Organiseren in de frontlijn

Wat leren we uit onze frontlijnreportages?

- het frontlijnwerk gebeurt in teams: flexibele samenwerkingsverbanden van mensen uit verschillende organisaties.
- het echte werk begint met de follow-up: wat gebeurt er met wat de teams aanreiken – blijven de teams zelf verantwoordelijk of worden zij bedankt voor bewezen diensten?
- frontlijnsturing veronderstelt ‘anders kijken’ naar teams, naar organiseren en naar uitvoering.

Anders kijken naar teams

- vaak is er sprake van ‘pseudo-frontlijnteams’: de leden blijven een vooruitgeschoven post van hun eigen organisatie.
- ‘echte’ frontlijnteams zijn zelf verantwoordelijk voor het operationele werk: de organisaties voegen zich naar het team en niet andersom.

Anders kijken naar organiseren

- een dienst is vooral een organisatie die capaciteit levert aan de frontlijnteams (in plaats van een zelfstandige taakorganisatie).
- dat vereist ‘realistisch organiseren’: eerst de werkelijkheid ontrafelen, dan pas de organisatievorm kiezen.

Anders kijken naar uitvoering

- uitvoering is vooral een manier om de werkelijkheid scherp onder ogen te zien en op basis daarvan precieze actie te ondernemen.
- uitvoering is een hoogwaardige activiteit met een eigen dynamiek en een eigen ‘intellectuele uitdaging’.
- niet alle uitvoering is uitvoering in frontlijnsituaties.

En de consequenties accepteren

- doen is de essentie van frontlijnsturing: men maakt ook zelf de dingen af waaraan men zich heeft ‘gecommit’.

- *weerstanders horen er bij en zijn geen alibi voor gebrek aan succes: door te doen, neem je anderen op sleeptouw.*
- *killing your darlings – de volgende ogenschijnlijke vanzelfsprekendheden komen ter discussie te staan:*
 - a. *echte leiders houden zich met grote kwesties bezig*
 - b. *de politiek is er voor het ‘wat’, de ambtenaren voor het ‘hoe’*
 - c. *persoonlijke netwerken zijn onwenselijk*
 - d. *repressie en hulpverlening zijn niet te combineren*
 - e. *beleid is van een hogere orde dan uitvoering*

Inleiding

De reportages in hoofdstuk drie maken ook duidelijk hoe ‘de organiseervraag’ achter het frontlijnwerk gesteld kan worden. Wat kunnen steden doen om effectief in de frontlijn te opereren? Welke organisatorische vragen spelen dan? Twee zaken zijn daarbij vooral van belang. Ogenscheinlijk zijn ze zo alledaags en vanzelfsprekend, dat men ze gemakkelijk over het hoofd ziet. Maar schijn bedriegt. Ze bevatten belangrijke aanwijzingen voor het organiseren in de frontlijn.

In de eerste plaats wordt in de frontlijn in teams geopereerd: in onze voorbeelden een Stadswachtteam en een interventieteam. Die teams zijn samengesteld uit mensen van diverse organisaties of diensten die op een of andere manier tot samenwerking dienen te komen. Zo’n team is natuurlijk een gekend en veelvoorkomend fenomeen; toch is het belangrijk om vast te stellen dat actiegerichte uitvoering eerder in (multidisciplinaire) teams tot stand komt, dan in een afdeling of een bureau.

Onze reportages leren nog iets anders. Want hoe nuttig en adequaat het optreden van de teams ook is, het eigenlijke werk moet daarna in feite nog gebeuren. Cruciaal is hoe de follow-up wordt georganiseerd van ‘de diagnose’ die door de teams gemaakt is. Gaan die boetes betaald worden, gaat men

solliciteren, worden de elektrische draden op tijd beveiligd, wordt de clandestiene verhuurder opgespoord? Hoe verloopt zo’n follow-up proces? Wordt de informatie overgedragen aan de diensten en hoe pikken die dat op? Is het team daar zelf verder niet meer aanspreekbaar op? Of is het team de eigenlijke frontlijnorganisatie die zijn eigen follow-up regelt en bewaakt, daarbij door de betrokken diensten zoveel mogelijk wordt ondersteund?

Essentieel is de vraag hoe men binnen de grote organisatie naar de teams kijkt: is een team en de organisatie daaromheen voor even een vooruitgeschoven post of is het zelf de spin in het web? In feite gaat het om de vraag of uitvoering vanuit een beleidsperspectief of vanuit een frontlijnperspectief wordt gezien.

Anders kijken

Wat zien we als we de uitvoering vanuit een frontlijnperspectief beschouwen? Wat zijn dan aangrijpingspunten om de organisatie in te richten (zonder dat die organisatie helemaal op de schop moet)? We komen op drie verschillen, namelijk:

- anders kijken naar teams
- anders kijken naar organiseren
- anders kijken naar uitvoering

In het volgende zullen we deze verschillen kort nalopen.

Anders kijken naar teams

Organisaties hebben standaardisering nodig. Dat geeft houvast en schept overzicht en regelmaat. Maar sommige situaties lenen zich daar niet voor, zeker niet op de publieke werkvloer van de frontlijn. In het hoofdstuk over de Stadswachten en interventieteams zagen we dat achter elke voordeur in feite weer een andere situatie schuilgaat. Op basis daarvan moeten uiteenlopende acties plaats vinden, waar verschillende organisaties bij betrokken zijn. De zaken dienen steeds weer anders ‘aan elkaar’ georganiseerd te worden. Er wordt

Geen
standaardisering

Organiseren in
teams

Organiseren
follow-ups

om maatwerk in de aanpak en in de follow-up gevraagd. Organisaties moeten steeds op de juiste manier worden scherpgesteld in hun onderlinge afstemming en samenwerking.

Wat voor soort maatwerk kunnen we onderscheiden? We zijn een aantal typen tegengekomen:

- op de man spelen: bijvoorbeeld het Aleidateam (aanpak malafide huiseigenaren in Rotterdam, met Openbaar Ministerie, politie, Belastingdienst, gemeente)
- op de persoon organiseren (bijvoorbeeld Stadswacht Rotterdam, Veiligheidshuis Tilburg)
- op de woning organiseren (Interventieteams Rotterdam, Bestuurlijke Interventieteams -BITE's - in Eindhoven),
- op het gebied organiseren (de hotspots in Rotterdam, sommige vormen van wijkgericht werken)
- op een bepaalde groep of thema organiseren: overlastgevend, veelplegers, jongeren, 'zorgbehoevenden'
- op signalen of incidenten organiseren die het begin kunnen zijn van een trend: bijvoorbeeld het wegvallen van de middenstand (Hoogvliet).

In het STIP-onderzoek zal een verdere inventarisatie van (pseudo-)frontlijn-teams plaats vinden: wat voor soort teams zijn er? Wat doen zij precies? Onder welke naam? Hoe worden zaken daarbij aan elkaar georganiseerd?

'Teams' zijn een veelgebruikte organisatievorm om dat maatwerk – die scherpstelling - te organiseren, zo zagen we. Ze hebben een flexibiliteit naar samenstelling en levensloop die ze aantrekkelijk maken als vehikel voor differentiatie en maatwerk. De sociale dynamiek van teams geeft vaak (niet altijd!) ruimte aan passie en gedrevenheid. Behalve van teams wordt ook wel gesproken van 'veiligheidshuizen', 'zorgnetwerken', 'jeugdketens', 'wijkbureaus' etc.

Ze zijn samengesteld uit mensen met een diverse achtergrond (multidisciplinair), die afkomstig zijn uit verschillende organisaties (meestal diensten). Doorgaans zijn ze niet al te zwaar geïnstitutionaliseerd, waardoor ze over een zekere lichtvoetigheid en reactiesnelheid beschikken.

Veel van die teams zijn te beschouwen als nuttige en goedbedoelde pogingen om vanuit de bestaande organisaties de uitvoeringsvraagstukken 'aan elkaar te organiseren'. Maar daarmee zijn die dwarsverbanden nog geen actieve uitvoerders die vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid als een operationeel team functioneren. Men verzamelt informatie, wisselt die uit, en geeft die vervolgens door aan de diensten, die er 'echt' iets mee moeten gaan doen. Zo zijn wij een voorbeeld tegengekomen van een team rond een tippelzone, waarbij de deelnemers de resultaten van hun beraadslaging doorgeven naar de eigen organisatie met als motto "organiseren is informatie naar een ander brengen". Men zoekt het bij het sturen van de uitvoering dan in onderling overleg, maar niet in bijvoorbeeld het zelf organiseren van de hulpverlening. Op deze manier zijn de mensen die om tafel zitten eerder de voorpost van hun eigen organisatie, dan lid van een team dat daadwerkelijk verantwoordelijk is voor wat er wel of niet gebeurt. In dit geval spreken we van 'pseudo frontlijn-teams'.

Hier ligt vaak het zwakke punt in het werk van teams. In de 'moederorganisaties' bestaat niet zelden weinig bekendheid met het 'teamwerk'; er wordt dus ook niet naar gehandeld. Als er wel bekendheid bestaat, worden toch snel de bestaande afspraken en routines binnen de dienst dominant, ook al passen die niet bij het frontlijnwerk van de 'teams'. En in de informatieoverdracht gaat veel contextuele informatie verloren, die nu juist nodig is om tot precisie van handelen te komen. Vaak zie je dat de teams na verloop van tijd aan invloed en overzicht verliezen, zeker nadat de vaak enthousiasmerende start voorbij is. De eerste successen zijn geboekt, 'het laaghangende fruit is geplukt', de politieke en bestuurlijke aandacht ebt wat weg. De verhouding met de diensten komt onder druk te staan en wordt al snel als een strijd ervaren. Die strijd wordt dan zwaar en uitputtend en men voelt zich gedoemd die te verliezen.

Pseudo
frontlijn-teams

Authentieke frontlijn

Is er een ontwikkeling denkbaar in de richting van ‘echte’ of ‘authentieke’ frontlijnorganisaties? Kenmerkend daarvoor is dat zij als concept en als organisatie stevig worden neergezet, waarbij de deelnemende organisaties zich voegen naar wat het team en de situatie nodig hebben, en niet andersom. Die teams zijn te beschouwen als een vorm van ‘vitale coalities’ in de frontlijn van de stad (Tops en Hendriks, 2002).

In het STIP-onderzoek zullen wij de condities voor succesvolle frontlijnorganisaties analyseren. Vooral de vraag hoe de ‘interface’ met de moederorganisaties is georganiseerd, zal daarbij belangrijk zijn.

“Wie er leidend moet zijn in een multi-organisatie: die vraag wordt nog niet gesteld”, hoorden wij van een van de deelnemers aan zo’n dwarsverband. In een ‘authentieke’ frontlijnorganisatie zullen de resultaten op operationeel niveau afhankelijk zijn van de gezamenlijke inspanning van een aantal organisaties en zullen successen zichtbaar gedeeld worden. En zal er een voorzitter/leider/aanvoerder zijn die daartoe aanmoedigt en dat ook voor elkaar weet te krijgen. Die persoon zal zelf over voldoende gezag beschikken en heeft een onafhankelijke positie gekregen die dat gezag mogelijk maakt.

Zou dit een interventiemogelijkheid zijn om tot effectieve acties in de frontlijn (frontlijnsturing) te komen?

“Of we nou samenwerken rond de veelplegers van misdrijven of rond iets als de inrichting van schone en veilige buurten: één partij of persoon moet worden aangewezen om de samenwerking te leiden. Niét allang blij zijn dat je eindelijk samenwerkt, maar bepalen wie van gemeente, politie, justitie, of een andere instantie de regie neemt. Nu werken de groepen te vaak half langs elkaar heen. Dáár liggen kansen te over.”(Korpschef van de Amsterdamse politie, Bernard Welten, in Het Parool, 8 januari 2005.)

Anders kijken naar organiseren

Vanuit de diensten wordt de werkelijkheid vaak op een bepaalde manier gepercipieerd. Zij zijn er sterk in om zaken ‘naar zichzelf toe te organiseren’. Een dienst streeft in feite naar exclusiviteit van haar product of dienst, daartoe in staat gesteld door beleid dat is vastgesteld met een daaraan gekoppelde begroting en financieringsstroom. Zo’n dienst heeft een min of meer vaste, gelegitimeerde uitgangspositie met een eigen professionele achterban, soms sterk georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan de politie, sociale zaken of de GGD. Men heeft dan eigen beleid en eigen ‘producten’, men verleent diensten, men heeft een eigen budget of ‘targets’ die gehaald moeten worden en legt over het al of niet halen daarvan verantwoording af. Dat komt dan centraal te staan, en niet de bijdrage die men levert aan een effectieve aanpak van stedelijke problemen.

Eigen dienst
centraal

Voor het vervullen van uitvoeringsfuncties ‘in de frontlijn’ schiet dit type taak- of beleidsorganisaties op zichzelf tekort. Zij kunnen niet de wending maken naar een flexibeler type organisatie, die haar bestaansgrond heeft op basis van reëel gevoelde vraagstukken, zoals een frontlijnorganisatie. De laatste organisatie heeft een gedifferentieerde capaciteit nodig, waarvan bijvoorbeeld de politie, sociale zaken en de GGD deel uitmaken. Voor een taakorganisatie als een dienst is het wezensvreemd capaciteit ter beschikking te stellen aan zo’n frontlijnorganisatie, bang als men is de greep op de gebeurtenissen te verliezen of om zijn exclusiviteit kwijt te raken. Vaak zijn formele verantwoordelijkheden ook hiërarchisch georganiseerd. Omgekeerd blijven degenen die deel uitmaken van zo’n frontlijnorganisatie constant ‘de hete adem’ van de exclusieve taakorganisatie waaruit zij voortkomen, in de nek voelen. De belangrijkste spanningen zijn als volgt te omschrijven (Tops en Hartman 2003):

- men blijft eerder in structuren denken dan in concrete samenwerking
- het ‘domeindenken’ overheerst (‘eigen domein eerst’)
- verticale verantwoordingseisen doorkruisen horizontale samenwerkingspatronen
- niet de burger/cliënt staat centraal maar het belang van de betrokken organisaties

Spanningen
frontlijn en
taakorganisatie

- de beschikbare informatie is moeilijk uitwisselbaar te maken.

Het is echter niet per se noodzakelijk om een dienst als een afzonderlijke taakorganisatie te zien georganiseerd rondom een bepaalde beleidskolom. Zij kan ook worden beschouwd als een organisatie die capaciteit levert aan andere organisatieonderdelen, bijvoorbeeld aan een operationeel team. Dan is de dienst meer een ‘supplier’, een organisatie die andere organisatieonderdelen ‘faciliteert’ ten behoeve van een optimaal product. In de termen van onze analyse: de diensten zijn dan leveranciers van capaciteit die ten dienste staat van het frontlijnwerk (zie ook Simon, 1989).

Dan kijk je ook naar een andere manier van organiseren. Het zijn niet meer de bestaande organisaties of diensten die het uitgangspunt zijn, waar vervolgens de werkelijkheid in zekere zin moet worden ingevoegd. Je ontrafelt de werkelijkheid eerst en organiseert dan pas. Wij noemen dit ‘realistisch organiseren’. Dat klinkt eenvoudig en voor de hand liggend. Het is het niet, juist omdat het allerlei bestaande posities en routines onder druk zet.

Frontlijnsturing vertrekt vanuit een zo realistisch mogelijke kijk op wat er aan het front, op de publieke werkvloer, gebeurt. Op basis daarvan ga je handelen en organiseren. Dus eigenlijk naar bevind van zaken - naar wat zich in een specifieke situatie aandient. Er is geen vaste organisatie of discipline waar je de werkelijkheid als het ware inschuift, maar je organiseert juist helemaal ‘vanaf de grond’. Je zorgt dan dat je een ‘parate’ organisatie opbouwt, een organisatie die op de publieke werkvloer qua kennis en kunde op alles voorbereid is en snel en precies tot actie kan overgaan; als ware het een crisissituatie. We noemen dat een frontlijnorganisatie.

Voor effectief opereren in de frontlijn is het vaak nodig om zaken direct met elkaar te verknopen die via de lijnbureaucratie lastig (en traag) bij elkaar te brengen zijn. Bijvoorbeeld: “als je in een straat mensen achter de broek zit om aan het werk te gaan en op een ander adres in diezelfde straat verdient een huisjesmelker dik aan illegalen, dan tast je de essentie aan”. In de institu-

tionele logica van de grootstedelijke bureaucratie hebben deze zaken wellicht weinig met elkaar te maken, in de concrete werkelijkheid van een straat zijn zij cruciaal. Werken in de frontlijn van de stad betekent dat je oog hebt voor dit soort verbanden, operationele kwaliteit is dat je ze effectief aan elkaar kunt koppelen. Die kwaliteit moet vaak ‘veroverd’ worden.

Anders kijken naar uitvoering

Als we vanuit een frontlijnperspectief kijken, dan verandert het karakter van uitvoering zelf. Dan is uitvoering een systematische manier om de werkelijkheid scherp onder ogen te zien of bloot te leggen om op basis daarvan zo nauwkeurig en direct mogelijk acties ondernemen. Die werkelijkheid zie je dan als een fenomeen van in elkaar grijpende vraagstukken op het gebied van veiligheid, wonen, gezondheid, zorg, en werk. Dat is een andere focus dan wanneer je kijkt vanuit een bepaalde discipline, een bepaald beleidsterrein, of een bestaande dienst; dan zie je alleen die zaken die daarbij passen en ga je de werkelijkheid ‘daar naar toe organiseren’. De focus is nu juist gericht op ‘wat er in de praktijk gebeurt’ en welke organisatorische acties je dan kunt ondernemen.

De voorbeelden in het hoofdstuk over de Stadswacht en het Interventieteam kunnen we opvatten als een eerste poging om ‘toe te organiseren’ naar de werkelijkheid c.q. naar het oplossen van de problemen waaraan men iets wilde doen. En daar het team op toe te snijden zonder dat het team het verlengstuk is van een bepaalde dienst. Daarmee zit je in het hart van de uitvoering en volgen de te ontwikkelen strategie en organisatorische structuur de uitvoering.

Uitvoering wordt dan hoogwaardig werk met een eigen dynamiek dat snel, accuraat en met ‘gevoel voor proporties’ verricht moet worden. En niet als iets routinematigs dat door anderen bedacht is en nu eenmaal ‘uitgevoerd moet worden’. In die zin is uitvoering ook op te vatten als een intellectuele uitdaging, als een onverbrekelijk onderdeel van het ontrafelen van en omgaan met de realiteit. Het gaat er dan om tot in de finesses in het hart van een kwestie

Organiseren
naar de
werkelijkheid

Realistisch
organiseren

Organiseren
vanaf de grond

door te dringen en te kijken hoe je situaties kan ombuigen. En om situaties zo te doorgronden dat hun ‘logica’ kan worden veranderd. Die wijziging is het gewenste resultaat van ‘realistisch organiseren’. Een resultaat dat rendement oplevert. Sparrow geeft het volgende voorbeeld van het doorgronden en ombuigen van een situatie.

Drugsmokkelaars waren gewend hun waar vanuit Mexico over de grens naar de VS te brengen in auto's of vrachtwagens. Zij zochten daarvoor grensposten in dicht bevolkte gebieden uit waar ze als ze gecontroleerd werden gemakkelijk met auto en al achtervolger van zich af konden schudden, desnoods met gebruikmaking van geweld. In die dicht bevolkte gebieden konden ze gemakkelijk in achteraf straatjes verdwijnen. Schade aan de auto was niet belangrijk, de lading was veel belangrijker. Het kwam talrijke malen tot schietincidenten, soms ook met dodelijke afloop. Er werd toen een team opgericht om het smokkel probleem te tackelen. Tot op dat moment was niet duidelijk wiens job het was om smokkel en incidenten te voorkomen, want de omvang en vorm van het vraagstuk ‘did not align with anyone's jobdescription or role’. Het team werd samengesteld uit 15 mensen van verschillende grensposten, met verschillende disciplines en met mensen uit de betrokken regio's. Interessant was dat het team eerst zelf bepaalde hoe het succes zou meten. Een daling in het aantal incidenten zou natuurlijk mooi zijn, maar dat zou op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Men koos ook twee andere indicatoren. Als eerste het aantal malen dat men voor de grenspost het stuur omdraaide en weer terug ging naar Mexico, geregistreerd met camera's. En als tweede het fors stijgen van de prijs die drugsmokkelaars betalen aan runners tot een zodanig bedrag dat het voor hen kennelijk minder rendabel was de route te gebruiken omdat het risico van een groot verlies te groot werd. Dus het raken van de drugsbazen in hun portemonnee. Wat te doen om dat te bereiken? Men verzon o.a.: meer surveillance, gekoppeld aan het in groepjes doorlaten van auto's. Dan hadden de koeriers niet meer de mogelijkheid door de grens te scheuren, maar werden ze door honden in de rij betrapt.

Maar uiteindelijk zorgde men ook voor zigzag barrières achter de grenspost. Daarna nam het aantal incidenten in een half jaar met 30% af, en elke maand daarna met steeds 50%. Via ‘undercover’ agenten ontdekte men dat de prijs die de bazen aan drugsrunners betaalden inmiddels met 50% was gestegen. Men had het gevoel het probleem ‘under control’ te hebben gebracht (Sparrow, 2000).

Een Nederlands voorbeeld van verandering van de logica van een situatie is de aanpak van het illegaal dumpen van huisvuil. Een strafrechtelijke benadering daarvan, gaf niet het gewenste resultaat. De politie kan alleen een ‘heterdaadje’ beboeten, of moet de overtreding wettig en overtuigend bewijzen. Dat proces duurt doorgaans zo lang, dat het effect op de overtreder nihil is. Als reactie daarop heeft men iets anders verzonnen. Nu ruimt men de rotzooi op en verhaalt de onkosten daarvan op de overtreder. Op het adres dat uit het huisvuil wordt gevist, bezorgt men binnen een paar dagen een acceptgiro. De geadresseerde kan bezwaar aantekenen. “We draaien het om. Vroeger moesten wij achter de overtredders aan, nu moeten de overtredders achter ons aan”, zo stelt een van de betrokkenen. “We zeilen langs de grenzen van het bestuursrecht. Je kunt proberen het juridisch helemaal dicht te timmeren, of je kunt het gewoon doen” (Volkskrant, 1 september 2004).

Overigens: niet alle uitvoering is uitvoering in frontlijnsituaties. Niet alle uitvoering kent de ‘intellectuele uitdaging’ of vereist het ‘radicale realisme’, zoals we die hier hebben beschreven. Een deel van de uitvoeringsprocessen verloopt betrekkelijk voorspelbaar en routinematig: de tegel moet op tijd worden recht gelegd, het paspoort op het afgesproken moment verstrekt, de uitkering op de juiste rekening worden overgemaakt. Maar uitvoeringsprocessen worden altijd gekenmerkt door directe interactie met betrokken mensen. Die actie kan meer of minder spanningsvol zijn. Naarmate die spanning sterker wordt, neemt doorgaans ook het belang ervan voor de kwaliteit van de stedelijke samenleving toe. Daar wordt dan de cruciale strijd om de kwaliteit van de stedelijke samenleving gevoerd. Die vereist een handelings- en

[Mate van spanning bepaalt belang](#)

actierepertoire dat afwijkt van de normale situaties. Dat is wat we hier met frontlijnsturing bedoelen.

En dan ook de consequenties accepteren van het anders kijken

Ten eerste: doen

Een van de essenties van het anders organiseren op de publieke werkvloer is ‘doen’, ‘actie ondernemen’, ‘daadwerkelijk handelen’. Niet ‘doorsturen naar andere afdelingen’, maar zelf erop toezien dat zaken ook daadwerkelijk afgerond worden. Direct afhandelen. Een actieve uitvoerder, ‘realiseringsmanager’ durven zijn.

Voor de afhandeling van zaken die men in het frontlijnwerk tegenkomt wordt vaak doorverwezen naar de diensten. De verwachting is dat het verdere noodzakelijke werk daar wel wordt gedaan en dat het eigen werk er dus op zit. “De diensten zijn voor de uitvoering”, luidt dan het adagium. Als er is doorverwezen, dan is het wel geregeld, zo luidt de impliciete veronderstelling. Maar in feite begint de uitvoering dan pas. Bossidy en Charan (2002) noemen dit de noodzaak van de ‘follow through’ en beschouwen dit als de hoeksteen van de uitvoering. Dat men in een frontlijnorganisatie ook zelf de dingen afmaakt waaraan men zich heeft als persoon heeft ‘gecommit’. ‘Leading for execution is about active involvement’, zo stellen zij (Bossidy en Charan, 2002, pag. 24).

Een goed voorbeeld hoe een actief uitvoeringsgericht gedrag in het kader van grotestedenbeleid, ondanks allerlei weerstanden, een stroomversnelling kan bewerkstelligen, is de herstructurering van Hoogvliet: een deelgemeente van 36.000 inwoners onder de rook van Rotterdam. Deze ‘satellietstad’ zakte in de jaren 80 steeds verder weg. Zij ging gebukt onder werkloosheid, onveiligheid, vandalisme en verpaupering van de woonomgeving. In 1991 stond iemand op, in dit geval de deelraadvoorzitter, die een voortrekkersrol wilde en kon vervullen bij een drastische vernieuwing. Hij was een frontlijner in hart en nieren, een bestuurder als alledaagse doener (Tops, 2004, pag. 47) De boodschap van herstructurering moest gedragen gaan worden door het stadsbestuur dat er

aanvankelijk een hard hoofd in had. Het was vergelijkbaar met ‘hoe vertel ik het mijn ouders’. “Niet alleen was deze deelraadvoorzitter een winner vanwege zijn bevoegdheid, maar hij bleef nooit in naïviteit steken, analyseerde bij herhaling de actoren aan het proces, hield het complot bijeen en durfde de grote stap voorwaarts te doen als zijn intuïtie hem dat ingaf.” (Ellemans en Moscoviter pag. 27)

Je moet dus in de frontlijn een alledaagse doener zijn en botsingen met bestaande ‘instituten’ durven aangaan. Maar tegelijkertijd laat het voorbeeld het belang zien van het geven van politieke of bestuurlijke rugdekking aan andere ‘doeners’, mensen die het eigenlijke werk opknappen, zoals ambtenaren, marktpartijen, maar ook burgers. In dit geval vielen de rollen van publiek ondernemer en politieke rugdekker samen in een persoon.

Ten tweede: weerstanden accepteren

Het ligt voor de hand dat er weerstanden in de organisaties gaan optreden als dat anders kijken in de praktijk wordt gebracht. Je botst dan onder andere op tegen de hegemonie van de diensten. Is dat erg? Nee, helemaal niet. Het is een illusie dat die weerstanden zijn weg te organiseren. Die horen bij een meeslepend leven. Je kunt niet zeggen: “de condities zijn niet vervuld, want de diensten willen niet meewerken”. Het is eerder andersom: door zaken daadwerkelijk ter hand te nemen, door te ‘doen’, neem je anderen op sleeptouw en gebeurt er wat.

Ten derde: killing your darlings

Een consequentie van dat anders kijken is ook dat een aantal vanzelfsprekendheden ter discussie komt te staan. We noemen er hier enkele:

1. Zo is een hardnekkig idee dat ‘echte leiders’ met grote kwesties bezig moeten zijn, met het uitzetten van de grote lijnen, met strategie. Uitvoering wordt dan meer beschouwd als het tactische of operationele werk, dat je eigenlijk aan anderen kunt overlaten die een lagere positie in de organisatie inne-

Zaken ter hand nemen

Bijstellen beeld leiderschap

Realiserings-
manager durven
zijn

men. Kennelijk is uitvoering geen volwaardige discipline; het is niet ‘sexy’. Zou uitvoering als een gevaarlijk karwei beschouwd worden buiten de eigen ‘comfortzone’, iets waar je je als leider maar liever niet aan waagt? Alsof uitvoering opgesloten zit in de doos van Pandora? En die doos kan je maar beter niet openen, anders vliegt alles wat ellendig is eruit en is niet meer beheersbaar (Bossidy en Charan).

Er is een prachtig boek van de Amerikaanse historicus Elliot Cohen waarin hij het leiderschap van vier bekende politici in tijden van oorlog onder de loep neemt. Het gaat om Lincoln, Clemenceau, Churchill en Ben-Gurion. In het boek werkt hij op een overtuigende wijze de stelling uit dat deze politici de oorlog van hun tijd juist niet aan de professionals (de generaals) overlieten, maar er zelf bovenop zaten en niet schroomden om stevig te interveniëren in wat wij ‘uitvoeringsbeslissingen’ zouden noemen. Cohen concludeert: “the eye for – indeed, the fascination with – detail displayed by the great war statesman was not a mere irritating trait on the part of arrogant political leaders but an essential element of their warcraft” (Cohen, 2002, p.212).

2. Frontlijnsturing is een kwetsbare en gevoelige activiteit, zagen we eerder in hoofdstuk 3. Het belang voor het publieke beeld van het bestuur is groot, de kans op publicitaire ‘ongelukken’ is groot, de noodzaak van politieke rugdekking is groot. Daarom verandert ook de rol van bestuurders. In het verleden is vaak geklaagd over bestuurders die eigenlijk niet in uitvoeringsprocessen zouden zijn geïnteresseerd. Maar tegelijkertijd was ook het adagium dat beleidsuitvoering eigenlijk ook geen politieke zaak is. *De standaardformule luidde daarbij dat de politiek er voor ‘het wat’ is en de ambtelijke organisatie voor ‘het hoe’. Dat uitgangspunt wordt nu doorbroken.* De politiek gaat bovenop de uitvoering zitten; soms wordt er zelfs direct in uitvoeringsprocessen geïntervenieerd. ‘Het hoe’ is een belangrijke politieke kwestie geworden. Dat is soms wel even wennen. Gemeentelijke organisaties kunnen daar niet altijd even goed tegen. Het ontregelt hun functioneren een beetje. Er dreigt een vermenging van politieke en ambtelijke

‘Hoe’ ook van
politiek

verantwoordelijkheden. Toch leert de ervaring dat “het werkt als bestuurders er zichtbaar bovenop zitten” en tight control tot uitdrukking weten te brengen. In ieder geval is dat meer en meer noodzakelijk in uitvoeringsprocessen, zeker als zij zich in de frontlijn afspelen.

3. Een andere vanzelfsprekendheid betreft de *onwenselijkheid van persoonlijke netwerken*. Alsof zaken regelen via persoonlijke netwerken in andere diensten iets is dat eigenlijk niet hoort, want dat zouden organisaties zelf via hun eigen hiërarchieën moeten opknappen, de formele structuren. Maar dan worden kwesties die afgehandeld moeten worden eerder abstract en onpersoonlijk: het worden ‘dossiers’ die ‘in de pijplijn’ zijn en die men gemakkelijk uit het oog kan verliezen. Met het organiseren via persoonlijke netwerken worden abstracties juist voorkomen. En het gaat veel sneller. Frontlijnorganisaties zijn nu eenmaal gebaat bij snel en adequaat handelen. Duurzame persoonlijke netwerken opbouwen en onderhouden met en tussen diensten (‘warm organiseren’) nemen dan de plaats in van het bewandelen van de formele wegen: collega-diensten berichten dat dit en dat moet gebeuren, bijv. via een memo of via een e-mail (‘koud organiseren’).
4. We zullen ook afmoeten van het idee *dat disciplines als repressie en hulpverlening niet te combineren zijn*. De praktijkvoorbeelden in hoofdstuk drie laten zien dat een combinatie in Interventieteams van bijvoorbeeld politie en sociale zaken wel degelijk mogelijk is – ook voor de burgers die men bezoekt. Het vraagstuk waarmee men bezig is en het geloof en inzet van de samenwerkenden blijken erg bepalend voor het succes, vermoedelijk meer dan de ‘toevallige’ deskundigheid die ieder inbrengt.
5. Tot slot: *beleid ontwikkelen is altijd nog van een ‘hogere orde’ dan goede uitvoeringsprocessen organiseren*. De hele inrichting van het lokale bestuursstelsel is daar van doortrokken: beleidsmensen worden hoger betaald dan uitvoeringsmensen, carrière maak je gemakkelijker langs de beleidslijn dan langs de uitvoeringslijn, mensen die goed zijn in uitvoeringsprocessen

Persoonlijke
netwerken
mogen

Samengaan
repressie en
hulpverlening

6 Sturen in de frontlijn - de spanning tussen frontlijn- en beleidssturing

Beleid niet boven uitvoering

worden vaak het management in getrokken, waar zij soms minder tot hun recht komen. Deze automatismen en deze cultuur zijn in de gemeentelijke organisatie minder makkelijk te doorbreken dan soms verondersteld. Toch is dat nodig: de beste mensen moeten in de frontlijn, conform het mariniersmodel van de Taakgroep Sociale Infrastructuur (2002). Opvallend is wel dat goede frontlijn mensen vaak een wat bijzonder carrièrepatroon hebben. Hun kwaliteiten zijn vooral om praktische wijsheid tot ontwikkeling te kunnen brengen, om zich staande te kunnen houden in het ‘volle leven’ en om gevoel te ontwikkelen voor de politiek-bureaucratische context waarin ze ook functioneren. De geëigende opleidingspatronen lijken daar niet altijd in te voorzien. Vaak bereiden die eerder voor op het verrichten van activiteiten die met de organisatie van beleidssturing verbonden zijn.

Tot slot

Binnen de gemeentelijke organisatie zullen we ons dus rekenschap moeten geven van de effecten die het kijken vanuit een frontlijn perspectief heeft op de interne organisatie. Effecten die we zullen moeten accepteren. Er ontstaat op zijn minst een spanning tussen het principe van een dienst als taakorganisatie en het principe van een dienst die ook als toeleverancier van capaciteit aan andere organisatieonderdelen c.q. frontlijnorganisaties optreedt. Een spanning of ontwikkeling die helemaal niet erg is, ook niet weg te organiseren valt, maar wel gemanaged moet worden. Het is een van de gebieden waarop beleidssturing en frontlijn sturing elkaar ontmoeten en waar die relatie en de spanning op een effectieve manier georganiseerd moet worden.

Op welke manier zou dat ‘ontmoetingspunt’ gemanaged kunnen worden en door wie? Vragen die nu nog onbeantwoord blijven. Het genoemde ‘ontmoetingspunt’ maar ook andere ontmoetingspunten zullen wij in de komende periode naar verwachting immers nog meer tegenkomen.

In het volgende hoofdstuk zullen wij het spanningsveld nader verkennen.

Spanning moet gemanaged

Uitvoeringsprocessen zijn op drie manieren te sturen:

- via sturing op regels;
- via sturing op prestaties;
- via sturing op personen.

Sturing op regels:

- Past in een klassiek perspectief op beleidsuitvoering: men formuleert regels waar personen zich aan dienen te houden, en organiseert processen van controle en toezicht om te zien of dit ook gebeurt.
- De kracht van dit mechanisme is zijn nauwgezetheid en voorspelbaarheid.
- De zwakte is dat regels al snel het doel worden, en dat het achterliggende doel uit het oog wordt verloren; regeltoepassing wordt dan rigide en contextloos (de ‘stipheidsactie’ als ultieme vorm daarvan).

Sturing op prestaties:

- Past in een perspectief op beleidsuitvoering dat onder invloed van het ‘New Public Management’ is opgekomen: men spreekt prestaties af (in meetbare doelstellingen) en ‘reket af’ op resultaten.
- De kracht van dit mechanisme is zijn resultaatgerichtheid en zijn scherpstelling van het handelen van mensen in een organisatie: het geeft focus en richting aan hun activiteiten.
- De zwakte is dat niet alles in de publieke sfeer goed meetbaar is en dat er gemakkelijk perverse effecten ontstaan (het probleem van de Russische spijkerfabriek).

Sturing op personen:

- Past in een perspectief op beleidsuitvoering waarin uitvoering primair als mensenwerk wordt gezien: het komt er op aan de uitvoerders te inspireren en ze richting en ruimte voor toegewijd handelen te bieden.
- De kracht van dit mechanisme is dat het betrokkenheid en liefde voor het vak tot ontwikkeling brengt.
- De zwakte is dat het kan leiden tot oncontroleerbare autonomie:

professionele uitvoerders zijn niet meer aanspreekbaar op wat zij doen of nalaten.

Beleids- en frontlijnsturing

- Alledrie de mechanismen kunnen zowel vanuit een perspectief van beleidsturing als van frontlijnsturing worden ingevuld; het lijkt dan over hetzelfde te gaan, maar de uitwerking kan totaal verschillend zijn.
- Het bewaken van consistentie tussen de drie mechanismen is van het grootste belang voor de kwaliteit van het uitvoeringsresultaat.
- De invulling die vanuit een beleidsperspectief aan de drie mechanismen wordt gegeven, dient te worden afgestemd op de betekenis die ze vanuit een frontlijnperspectief hebben (en vice versa).

Inleiding

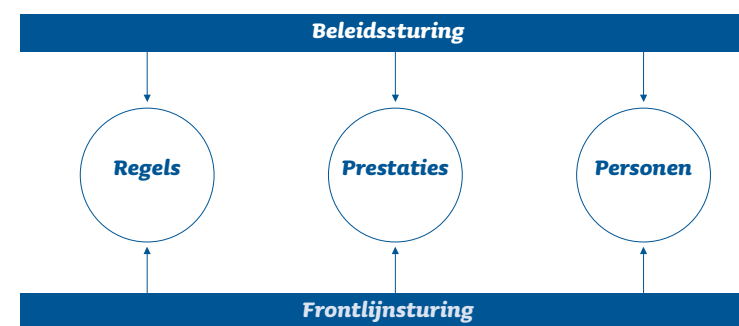
We keren terug naar onze reportages uit de frontlijn van hoofdstuk 3. Er is nog een derde niveau waarop deze geanalyseerd moeten worden, naast de kenmerken van de context en de interactie in de frontlijn (hoofdstuk 4) en de vraag naar de organisatorische vormgeving van frontlijnactiviteiten (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk zullen we aan de orde stellen hoe uitvoeringsprocessen – van ‘buiten’ of van ‘bovenaf’ – gestuurd kunnen worden.

We maken een onderscheid tussen drie sturingsmechanismen; zij vormen verschillende aangrijpingspunten om (van ‘bovenaf’) de gewenste kwaliteit van uitvoering te realiseren.

- In het eerste mechanisme staan regels en voorschriften centraal; via een omschrijving van gewenst gedrag in regels en voorschriften wordt getracht om uitvoeringsprocessen te sturen.
- In het tweede mechanisme staan prestaties centraal; dan worden afspraken gemaakt over gewenste resultaten.
- In het derde mechanisme staan personen centraal; daarbij vormen inzet en kwaliteit van betrokken personen de weg waarlangs de kwaliteit van uitvoeringshandelingen kan worden versterkt.

Stuur je op regels, op prestaties, of op personen, dat is hier de vraag. Alledrie de mechanismen hebben hun eigen dynamiek en hun eigen voor- en nadelen. In sommige situaties werkt het ene perspectief beter dan het andere. Contextuele afstemming is van groot belang. Natuurlijk zijn combinaties van perspectieven mogelijk, maar deze is nooit vanzelfsprekend; de kans dat zij elkaar verdringen is zeker zo groot als dat zij elkaar versterken.

Alledrie de mechanismen kunnen zowel vanuit een beleidsperspectief als een frontlijnperspectief worden benaderd en ingevuld; dan krijgen zij een andere functie en betekenis. Figuur 6.1 brengt dat in schema. We komen daar in de derde paragraaf van dit hoofdstuk op terug. Eerst zullen we de sturingsmechanismen verder omschrijven.



Figuur 6.1: sturing en sturingsmechanismen

Regels

Het organiseren van uitvoering via regels en voorschriften is de klassieke manier van denken over beleidsuitvoering; zij past het beste bij een bureau-cratistische omgeving zoals wij die kennen. Politieke doelstellingen worden omgezet in regels en wetten, die regels en wetten worden vertaald in voorschriften en instructies die aangeven hoe uitvoerende ambtenaren te werk moeten gaan. Die voorschriften kunnen heel gedetailleerd en precies zijn, zodat zij weinig ruimte voor eigen interpretatie en invulling overlaten. Zowel ‘het wat’ als ‘het hoe’ liggen dan vast; het eerste heeft betrekking op datgene wat gerealiseerd moet worden, op de beleidsdoelstellingen – het tweede op de manier waarop die doelstellingen gehaald worden, op de beleidsinstrumenten. In dit perspectief zijn dus zowel de doelstellingen voorgeschreven, als de weg waarlangs die te behalen.

In theorie weten de uitvoerende ambtenaren precies waar zij zich aan te houden hebben; in praktijk is er altijd wel enige ruimte voor initiatief en interpretatie. Dat heeft met de complexiteit van concrete situaties te maken en ook met de ‘onvolkomenheid’ van de voorschriften.

Hoe klassiek dit uitvoeringsparadigma ook mag zijn, ook heden ten dage komen we dit nog vaak tegen. Het gaat dan niet alleen om werk dat in hoge mate routinematig is (zoals vuilophaal en groenonderhoud). Ook het streven naar striktere ‘handhaving’ van wetten en regels, evenals de roep om het einde van het ‘gedogen’ vallen in deze categorie van uitvoeringsdenken. Precieze regelhandhaving en het organiseren van goed toezicht daarop, wordt dan als een manier gezien om de effectiviteit van het beleid te versterken.

Voordeel van dit model is dat het een redelijk grote mate van voorspelbaarheid en nauwgezetheid in zich heeft; ook kan het zorgen voor vergroting van de rechtsgelijkheid doordat het gelijke gevallen ook op een gelijke manier behandelt. Bovendien is het helder en kordaat in zijn uitwerking; er worden duidelijke grenzen gesteld en er wordt precies aangegeven wat wel en niet getolereerd wordt. In principe valt daarmee niet te marchanderen.

Nadeel van dit uitvoeringshandelen is dat het al snel rigide trekken kan krijgen en in irriterend formalisme kan uitmonden. Als uitvoerende ambtenaren niet

met concrete omstandigheden rekening kunnen houden en slechts geacht worden strikt de regels toe te passen, dan wordt dit al snel als onrechtvaardig ervaren. Ook de effectiviteit vermindert dan, doordat mensen zich aan de regelhandhaving waar mogelijk zullen onttrekken.

Precieze en mechanische regeltoepassing blijkt in praktijk buitengewoon lastig. Er is altijd enige ‘discretionaire’ ruimte voor uitvoerende ambtenaren, dat wil zeggen ruimte waarin zij (al dan niet bewust) hun eigen interpretatie van de regels en voorschriften geven (Lipsky 1980, Vinzant en Crothers 1998). Deze ruimte is niet alleen onvermijdelijk, hij is ook wenselijk. Niet voor niets is een stiptheidsactie nog steeds de beste manier om een regelgeleide organisatie in ernstige mate te ontregelen. Toegewijde uitvoering voorkomt dit; in plaats van mechanische regeltoepassing wordt oog gehouden voor de bedoelingen van de vastgestelde regels en bestaat er enige ruimte voor afwijking als de situatie daar om vraagt.

Prestaties

Een tweede sturingsmechanisme is dat van de prestatie-afspraken. Het is een manier van denken die in de jaren tachtig onder invloed van de opkomst van het ‘New Public Management’ in Nederland en elders is geïntroduceerd. Essentie van deze benadering is, dat er met de uitvoerende organisaties afspraken worden gemaakt over niveau en kwaliteit van de te leveren inspanningen. “Tegen deze prijs, in die periode en onder deze condities wordt u geacht de volgende prestaties te leveren”, is de kern van dit uitvoeringsmodel. Het model is gebaseerd op het idee, dat over ‘het wat’ afspraken gemaakt worden, en dat de uitvoerende organisaties op het gebied van ‘het hoe’ een grote (maar geen absolute) vrijheid hebben.

Deze benadering is sterk verbonden met het streven om het functioneren van overheidsorganisaties zoveel mogelijk meetbaar te maken. “Meten is weten” is het adagium dat vaak wordt aangeroepen. De prestatie-afspraken worden liefst in kwantitatieve en meetbare termen geformuleerd. Daarmee worden verschillende doelen gediend. In de eerste plaats worden heldere en eenduidige

afspraken gemaakt met de uitvoerende instanties. In de tweede plaats wordt de output en kwaliteit van organisaties transparant gemaakt. En in de derde plaats kunnen concrete cijfers ook richting, scherpheid en motivatie geven aan het functioneren van uitvoerende instanties. Toewijding zit hier vooral in de gedrevenheid waarmee men zich inzet om de geleverde prestaties te behalen; die gedrevenheid is voor een deel ook door ‘externe motivatie’ te stimuleren (extra beloning, extra investeringsruimte etc.).

Aan dit uitvoeringsmodel kunnen dus belangrijke voordelen zitten. Maar het kent ook enkele nadelen. In de eerste plaats is in een politieke context niet alleen ‘het wat’ maar ook ‘het hoe’ vaak relevant. De manier waarop uitwerking wordt gegeven aan politieke doelstellingen is vaak net zo belangrijk als de doelstelling zelf. In publieke besluitvorming heeft het proces vaak een eigen betekenis; het is niet alleen het resultaat dat telt! Terwijl het ons niets uitmaakt hoe de bakker zijn brood bakt, zijn we vaak wel geïnteresseerd in de vraag hoe het openbaar bestuur tot zijn beslissingen komt.

Dat brengt ons bij een tweede probleem van deze benadering. Die heeft te maken met de ‘meetbaarheid’ der dingen. Niet alles in de publieke zaak is meetbaar. Belangrijke zaken zijn vaak niet of alleen met allerlei slagen om de arm in kwantitatieve termen te vangen. Dat kan er toe leiden dat vooral aandacht uitgaat naar die zaken die wel te meten zijn, los van de vraag of dit ook de zaken zijn waar het echt om gaat. Bovendien ontstaan er gemakkelijk perverse effecten; dat is gedrag dat formeel wel bijdraagt aan realisering van de gemaakte prestatieafspraken, maar feitelijk of materieel niet. Dit probleem is ook wel bekend als het *mechanisme van de Russische spijkerfabriek*; was de prestatie-afpraak geformuleerd in kilogrammen, dan werden grote en zware spijkers gefabriceerd; werd de opdracht gesteld in termen van aantallen spijkers, dan werden voornamelijk kleine spijkers vervaardigd; werd de opdracht geformuleerd in een bepaalde bruto-opbrengst, dan was de tendens om vooral duurdere soorten te maken (Van den Doel, 1978). In al deze gevallen koerst men op het kompas van de prestatienormen en de daaraan gekoppelde prestatiepremie, en niet op realisering van de achterliggende maatschappelijke of economische doelstellingen.

Ondanks deze problemen wordt dit uitvoeringsparadigma veelvuldig gebruikt in het Nederlandse openbaar bestuur. De prestatie-afspraken tussen de centrale overheid en de Nederlandse politie zijn daar een voorbeeld van. De inspanningen om via ‘de Rotterdamse aanpak’ een nieuwe impuls te geven aan het stedelijke beleid in Rotterdam is grotendeels gebaseerd op afspraken over te realiseren ‘targets’.

Personen

Een derde sturingsmechanisme is gebaseerd op het organiseren van de kwaliteit en betrokkenheid van personen die uitvoerend werk verrichten. Die personen zijn geen toepassers van regels of uitvoerders van prestaties, maar eigenstandige dragers van professionaliteit. Hun functioneren is niet instrumenteel maar intrinsiek; op basis van een intrinsieke en geïnternaliseerde betrokkenheid willen zij het beste van hun functie maken. ‘Interne motivatie’ is voor hen zeker zo belangrijk als ‘externe stimuli’. Hun motivatie is dus in sterke mate in de functie zelf gelegen en minder in externe factoren als beloning en prestatie-afspraken. Als er sprake is van externe stimuli, dan zijn die vooral gelegen in het verkrijgen van ruimte voor de ontwikkeling van professionaliteit en van waardering voor de geleverde inspanningen.

In deze benadering beschouwt men de zelfstandige betekenis van uitvoeringsprocessen niet als een onvermijdelijkheid, als een ‘noodzakelijk kwaad’, dat door steeds verfijndere beleidstechnieken zoveel mogelijk teruggedrongen en verkleind moet worden. Integendeel, men gaat uit van de wenselijkheid van een grote vrijheid van mensen in uitvoeringsprocessen. In die ruimte om op situationele logica’s te kunnen inspelen, komen de betrokkenheid en toewijding van uitvoeringsprofessionals tot uitdrukking. Veel van de onvrede over de overheid hangt juist samen met het ‘wegorganiseren’ van toewijding op de werkvloer van de moderne samenleving. ‘Van onderwijzers hebben we uitvoerders van leerplannen gemaakt’, zo stelde de voormalige inspecteur van het onderwijs, ‘in plaats van zelfstandige professionals’. Juist in die kwetsbare contacten in de frontlinie van het bestuur, is de ruimte voor het timmermansoog, voor de

‘Hoe’ ook
politiek relevant

Niet alles is
meetbaar

Dragers van
professionaliteit

Inspelen
situationele
logica

gedreven ambachtelijkheid van toegewijde professionals, van doorslaggevend belang. Voor de beleving van de overheid zijn deze contacten vaak cruciaal; bovendien is het lang niet altijd gemakkelijk om in de frontlijn van de samenleving overeind te blijven. Situationele logica's kennen vaak een grote complexiteit.

Hoewel toewijding en gemotiveerdheid kwaliteiten zijn die elke organisatie wel zal waarderen, zijn zij toch niet gemakkelijk in de context van een bureaucratische organisatie tot ontwikkeling te brengen (tenzij zij op het primaire proces van de bureaucratie zelf betrekking hebben, namelijk regeltoepassing). Bureaucratie is nu eenmaal gebaseerd op hiërarchie en op regeltoepassing. Daar ligt haar kracht en haar zwakte tegelijkertijd. Bureaucratie is gebaseerd op 'ontpersoonlijking': wie deel gaat uitmaken van een bureaucratisch systeem levert daarmee onvermijdelijk een deel van zijn persoonlijkheid in, in ruil voor een bepaalde mate van bescherming en een abstracte verbinding met de publieke zaak. Zonder toorn en zonder partijdigheid dient het werk verricht te worden. Persoonlijke voorkeuren behoren geen rol te spelen. Hoe begrijpelijk en vanzelfsprekend deze uitgangspunten voor ons ook zijn, zij ondermijnen vaak die krachten die voor betekenisvol beleid cruciaal zijn: persoonlijke inzet, toewijding, initiatief en ondernemingszin.

Ontpersoonlijking bureaucratie

'Hoe' en 'wat' inzet van discussie

In een uitvoeringsbenadering die op personen is gebaseerd, zijn zowel 'het wat' als 'het hoe' inzet van discussie met uitvoeringsprofessionals. Beleid kan alleen succesvol zijn wanneer het wordt ontworpen in directe interactie met degenen die in de uitvoeringsprocessen zitten. Hun expertise en inbreng is cruciaal, niet alleen voor hoe de dingen gebeuren, maar ook voor wat er gebeurt. Dit betekent dat beleid vaak pas echt in uitvoeringsprocessen tot stand komt. Dat heeft consequenties voor de manier waarop het beleid wordt ontworpen.

De kracht van dit uitvoeringsmodel ligt in het honoreren van de ervaring en toewijding van mensen in uitvoeringsprocessen. Maar de medaille heeft vanzelfsprekend ook een andere kant. De vraag is steeds hoe die toegewijde professionals effectief op hun functioneren zijn aan te spreken. Wie controleert ze, wie kan ze bijsturen wanneer dat nodig is?

Controleerbaar- heid

Ook dit sturingsmechanisme speelt een rol in de actuele discussie over verbetering van het uitvoerende vermogen van de overheid. Dan gaat het vooral om die situaties waarin de kwaliteit van de persoonlijke interactie cruciaal is voor wat er gebeurt; leerkrachten voor de klas, verpleegsters aan het bed, opbouwwerkers in de wijk, functionarissen aan het loket, frontlijners in de interventie-teams.

In schema 6.2 worden de belangrijkste verschillen tussen de drie sturingsmechanismen nog eens samengevat.

	<i>Regels</i>	<i>Prestaties</i>	<i>Personen</i>
Dominant gedrag	Reguleren, controle en toezicht, handhaven	Prestaties af-spreken, resultaten beoordelen	Uitnodigen, richting en ruimte geven, inspireren
Kracht	Nauwgezetheid, voorspelbaarheid	Resultaatgericht-heid	Betrokkenheid en liefde voor het vak
Valkuil	Regels worden het doel	Perverse effecten	Oncontroleerbare autonomie
Toewijding is:	Intelligente regeltoepassing	Gedreven presteren	Situationele ambachtelijkheid
Beleidsvrijheid	'Wat' en 'hoe' liggen vast	'Wat' ligt vast, 'hoe' is vrij	'Wat' en 'hoe' zijn inzet van gesprek
Beeld van uitvoerders	Regel- en beleids-toepassers	Prestatiege-drevenen	Eigenstandige professionals

Schema 6.2: belangrijkste verschillen tussen sturingsmechanismen

Terug naar onze reportages

In de inleiding van dit hoofdstuk hebben we aangegeven dat de drie sturingsmechanismen een andere invulling en betekenis hebben in de twee fundamentele perspectieven op uitvoering die we in deze studie onderscheiden, namelijk het beleidsperspectief en het frontlijnperspectief. Laten we om dat aannemelijk te maken terugkeren naar de twee frontlijnreportages in hoofdstuk twee van dit boek. In het functioneren van de teams in deze cases zijn de drie sturingsmechanismen naast elkaar aanwezig.

Gebondenheid aan regels

De activiteiten van de frontlijnteams zijn aan allerlei regels gebonden. Ze moeten bijvoorbeeld vragen of ze binnen mogen komen. Ze dienen duidelijk te maken wat ze met de verkregen informatie gaan doen. Ze moeten zich fatsoenlijk gedragen. Het zijn regels die voor de handliggend lijken; deels zijn ze juridisch van aard, deels hebben ze met wellevendheid te maken. De regels verschaffen duidelijkheid en gezag. Maar ze spreken nooit voor zich. De frontlijners zijn ook degenen die interpreteren wat regels in een bepaalde situatie betekenen. Hun gedrag is bepalend voor wat er gebeurt. Bijvoorbeeld de regel ‘dat je niets mag aannemen van de bewoners’. Een begrijpelijke regel, vermoedelijk bedoeld om te laten zien dat met de teamleden niet te ‘marchanderen’ valt. Maar in het praktijkvoorbeeld van de Stadswacht is het aanbieden van een chocolaatje door de bewoner op dat moment een uitdrukking van ‘vanzelfsprekende gastvrijheid’ die eigenlijk niet genegeerd kan worden om de bewoners niet te beledigen.

Regels spelen een rol omdat ze de mensen van de teams (en trouwens ook de burgers met wie ze mee te maken hebben) legitimiteit en houvast geven. Legitimiteit om in contact te komen en de woning te kunnen binnentreden. Men heeft altijd een stok achter de deur: als je niet meewerkt wordt je niet ingeschreven, of krijg je met de politie te maken. Deze regelgeleidheid is hier niet alleen van belang vanuit een rechtsstatelijk perspectief (de overheid mag alleen onder bepaalde condities het privé-domein van mensen binnentreden; daar gelden regels voor). Zij is vooral van belang vanuit het perspectief van de kwaliteit van de sociale interactie die plaatsvindt; zonder regels zouden

de ambtenaren geen enkele positie hebben en zou er met hun voeten worden gespeeld. Actieve aanroeping van regels is niet altijd nodig – zij hebben hun anticiperende werking, mensen weten (of vermoeden) dat ze bestaan en handelen er dan ook naar, tot op zekere hoogte. Regels geven ook houvast in de soms onoverzichtelijke concreetheid van de situatie: je treedt geen kamers binnen, zonder dat je daar toestemming voor hebt gevraagd; je neemt geen presentjes aan (maar een chocolaatje kan weer wel). Je moet vanuit een frontlijnperspectief als team dus de regels ‘achter je hebben staan’ om adequaat te kunnen werken. En je moet er als team op een gepaste manier gebruik van maken tegenover de burgers: je moet de legitimiteit in de sociale interactie met hen ‘verdienen’, zoals we in hoofdstuk 3 gezien hebben. Regels worden pas disfunctioneel als ze de bewegingsvrijheid ter plekke zodanig aantasten dat de teams niet meer kunnen inspelen op de situatie die zich aandient.

Prestaties spelen een rol bij het afwerken van de case-load. De teams worden geacht een bepaald aantal ‘cases’ per dag te behandelen. Het bevordert de dynamiek van de afhandeling: als het bezoek om wat voor reden dan ook te lang gaat duren, kan het met een beroep op de tijd – en op de noodzaak om alle cases af te werken – worden afgebroken. “*Nou dat schiet niet op*”, zegt Petra van de Stadswachten tegen meneer X, *‘we moeten nog naar veel meer adressen, we maken een nieuwe afspraak met u op maandag’*”. In andere gevallen kan dat wellicht leiden tot een gebrek aan aandacht (bijvoorbeeld in de thuiszorg), maar hier leidt het tot een zakelijke verhouding en een tegengaan van eindeloos gedoe en getrek.

Prestaties spelen ook nog op een andere manier een rol, namelijk bij de wijze van afhandeling. Gedacht kan worden aan de snelheid en precisie waarmee daadwerkelijk actie wordt genomen op datgene wat bij de huisbezoeken wordt aangetroffen, want dan pas boek je als overheid een ‘realistisch resultaat’. Het kunnen aanzwengelen van ‘een logistiek proces in een keten’ is daarvoor essentieel. Uit de reportage van het Interventieteam valt op te maken dat er op dit punt - de wijze van organiseren van de ‘follow-up’ - nog een wereld te winnen valt. Het is hier dat de gevoelde urgentie van ‘zo snel mogelijk afhandelen’

Zakelijke verhouding

Realistisch resultaat

Legitimiteit en houvast

vanuit een frontlijnperspectief op een gespannen voet staat met de ‘taaiheid’ van bestaande systematieken en organisatievormen binnen de traditie van een dienstenorganisatie. Prestatie-indicatoren vormen dan voor de frontlijner een instrument om een eventueel gebrek aan medewerking van de diensten aan de orde te stellen en zichtbaar te maken; als een dienst bijvoorbeeld regelmatig te laat is met de organisatie van zijn aandeel in het uitvoeringsproces, kan dat via een goed systeem van prestatieafspraken zichtbaar worden gemaakt.

Achtergrond van belang

Personen spelen een rol, omdat de achtergrond en stevigheid van personen die de teams vormen van belang is. Petra van de Stadswachten is daar een mooi voorbeeld van: haar achtergrond geeft haar een vermogen tot prompte actie en reactie in concrete en soms spanningsvolle interacties. Of zoals zij het zelf onder woorden brengt: “je houding, daar gaat het om, hoe je je ter plekke gedraagt, of je vriendelijk bent (kunnen luisteren, de mensen op hun mogelijkheden wijzen), maar ook kan optreden als de situatie dat vraagt.” Men moet steeds alert zijn in allerlei situaties: durven constateren dat iets niet klopt, grenzen stellen, het gesprek op gang brengen en houden, attent zijn en een goede indruk achterlaten. Dat is moeilijk in regels of prestaties te vangen: hier gaat het echt om persoonlijke inzet en kwaliteit.

“Kijk nou ’s hoe Petra in die huizen vraagt of we even in de andere kamers mogen kijken. Nou niet bepaald met de pet in de hand of iets mag, maar zich al richting andere kamer begevend, de indruk wekkend dat er bij haar geen ontkomen aan is, maar ze heeft het wel netjes gevraagd. Aan haar – gepokt en gemazeld op de markt? – Kan je geen knollen voor citroenen verkopen, die indruk wekt ze”.

Verschillen tussen teams

Niet altijd is dezelfde scherpheid aanwezig overigens. Tussen de Stadswachten en het interventieteam is er op dit punt wel een verschil. Bij dat laatste is er ook wel iets van een gelaten sfeer. Waar heeft dat mee te maken? Met de omvang van de teams? Dat het alleen maar mannen zijn? Is het een afweer- of

overlevingsmechanisme, dat in staat stelt om betrekkelijk onaangedaan op voortdurend weer opduikende situaties van sociale ellende te reageren? Een soort antidote tegen mismoedigheid? Of heeft het te maken met het ontbreken van echte verantwoordelijkheid: men verzamelt informatie, maar het zijn anderen die er iets mee moeten doen? Het geeft in ieder geval aan hoe precair het werken in de frontlijn kan zijn.

De drie sturingsmechanismen zijn dus zonder veel problemen in onze frontlijnreportages te herkennen. Ze bestaan er naast elkaar, en dat is kennelijk ook geen probleem. Ze kunnen elkaar aanvullen en versterken. Maar die complementariteit ontstaat niet automatisch en is ook niet vanzelfsprekend. Om dat te kunnen begrijpen, keren we terug naar het onderscheid tussen beleids- en frontlijnsturing.

De vraag hoe tussen de drie sturingsmechanismen (regels, prestaties, personen) ‘consistentie’ is te organiseren, zal in het STIP-programma belangrijk zijn. Wanneer vullen ze elkaar op een natuurlijke wijze aan en wanneer ontstaan er onnodige spanningen en fricties?

De verschillende betekenis van de sturingsmechanismen

In de perspectieven van beleids- en van frontlijnsturing spelen de drie sturingsmechanismen een rol. Maar ze hebben in elk perspectief hun eigen betekenis en hun eigen kwaliteiten en valkuilen. Die kunnen complementair zijn en elkaar op een positieve manier ondersteunen. Maar er kunnen ook gemakkelijk spanningen ontstaan.

We hebben de verschillende betekenissen in twee schema’s in kaart gebracht.

Schema 6.3 geeft de positieve functies van de drie sturingsmechanismen aan.

Vanuit een frontlijnperspectief zijn zij als volgt te omschrijven. Sturing op regels geeft de noodzakelijke rugdekking aan personen in frontlijnposities. Sturing op prestaties geeft een atmosfeer van gezamenlijkheid en ('realistische') resultaatgerichtheid. Sturing op personen stelt in staat om de gewenste 'prompte' actie en reactie in concrete situaties te bewerkstelligen. Ook vanuit een beleidsperspectief bezien hebben de drie sturingsmechanismen een positieve functie. Sturing op regels geeft legitimiteit en rechtsgelijkheid. Sturing op prestaties maakt resultaten transparant en meetbaar. Sturing op personen zorgt voor inzet en vakmanschap.

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

Schema 6.3: de positieve functies van de sturingsmechanismen

Een functionele of positieve combinatie van de drie mechanismen is mogelijk maar nooit vanzelfsprekend; de kans dat zij elkaar verdringen is zeker zo groot als dat zij elkaar versterken. Het bewaken van 'consistentie' tussen de drie mechanismen, of van een goede spanningsbalans, is van groot belang voor een positief uitvoeringsresultaat.

Laten we de praktijk van frontlijnsturing als voorbeeld nemen, met de reportage van het Interventieteam in hoofdstuk drie in het achterhoofd. Wat zien we dan als we de positieve functies vanuit een frontlijnperspectief nalopen? Frontlijners hebben een adequate rugdekking nodig van regels en procedures (niet te veel, niet te weinig), anders komt hun prompte actie- en reactiever-

mogen in gevaar. Ook kunnen zij in hun handelen gefrustreerd raken als zij – door bijvoorbeeld een gebrek aan directe 'follow-up' - teveel losgekoppeld worden van de realistische resultaten die uit hun interventies moeten voortvloeien. Zij staan dan tegenover de burgers min of meer model voor een traag reagerende overheid. Maar als de frontlijner zelf als persoon onvoldoende vakmanschap aan de dag legt om de telkens weer onvoorspelbare situaties het hoofd te bieden, worden prestaties in de kiem gesmoord. Er ontstaat dan een kwalitatief onvolwaardige uitvoeringsprestatie, omdat de sturingsmechanismen niet met elkaar in de pas lopen. Hoe breng je een consistente verbinding aan tussen regels, prestaties en personen; dat zou steeds een centrale sturingsvraag voor het uitvoeren kunnen zijn.

Daarvoor moeten we echter niet alleen stilstaan bij de positieve functies van de drie sturingsmechanismen, maar ook bij de negatieve. Hoe zien die er voor elk mechanisme afzonderlijk uit?

Schema 6.4 geeft de mogelijke negatieve functies aan van de drie sturingsmechanismen. Vanuit een frontlijnperspectief kunnen regels snel een keurslijf worden, die verstandig handelen 'overrulen'. Prestatie-indicatoren kunnen wezensvreemde trekken krijgen, doordat zij niet aansluiten op wat in de frontlijn als realistische en motiverende criteria wordt gezien. De toewijding en scherpte van personen kan weggeorganiseerd worden als met onvoldoende oog voor de context waarin zij moeten functioneren gestuurd wordt.

In een beleidsperspectief zijn de negatieve functies van de mechanismen als volgt te omschrijven. Regels kunnen gemakkelijk een doel op zichzelf worden, waarbij de achterliggende bedoelingen uit het zicht verdwijnen; de stiptheidsactie is daar de ultieme uitdrukking van. Prestaties kunnen geperverteerd raken, doordat zij in naam gehaald worden, maar in praktijk heel iets anders betekenen; het probleem van de Russische spijkerfabriek is hiervoor de geschikte metafoor. Personen tenslotte kunnen zich in hun inzet en betrokkenheid zo eigenzinnig gaan gedragen dat zij niet als onorthodox en resultaatgericht, maar als oncontroleerbaar en onaanspreekbaar ervaren worden.

Negatieve functies sturingsmechanismen

Bewaken consistentie

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

Schema 6.4: de negatieve functies van de sturingsmechanismen

Negatieve functies versterken elkaar

Vaak hebben de negatieve functies de neiging om elkaar te versterken: regels die als 'overrulend' worden ervaren door mensen in de frontlijn geven hen aanleiding tot gedrag dat lijkt op een stiptheidsactie. Niet realistische prestatie-indicatoren verleiden frontlijn mensen tot gedrag dat ogenschijnlijk aan die indicatoren voldoet, maar in feite andere of averechtse effecten heeft. Personen die ervaren dat de scherpste en toewijding die zij nodig hebben eerder wordt belemmerd dan gestimuleerd, worden al snel als oncontroleerbaar en onaanspreekbaar gezien.

Positieve dynamiek mogelijk

De kunst is om deze negatieve spiralen te voorkomen en te doorbreken, en tenminste tijdelijk ook een positieve dynamiek mogelijk te maken. Want ook die is denkbaar: dat legitimiteit verschaffende regels door mensen in de frontlijn als rugdekking ervaren worden; dat meetbare prestaties tot 'realistische' resultaatgerichtheid leiden; dat ruimte voor scherp en toegewijd vakmanschap leidt tot een bereidheid om aangesproken en gecontroleerd te worden.

De vraag onder welke condities tussen beleids- en frontlijnsturing een 'positieve dynamiek' ontstaat, zal in het verdere STIP-onderzoek een belangrijke plaats innemen. Aan welke eisen moet beleidssturing voldoen om effectieve acties in de frontlijn mogelijk te maken? En hoe moet frontlijnsturing ingericht zijn om verbinding te houden met het vastgestelde beleid? Hoe ontstaat hier een goede 'spanningsbalans'?

Toewijding, tot slot, is een centraal element in elk van de drie sturingsmechanismen (zie ook Mintzberg, 1996). Toewijding bestaat uit het vermogen om met inzet en overgave aan iets te werken; er komen betrokkenheid, liefde en gedrevenheid in tot uitdrukking. Het is niet per se hetzelfde als hard werken; het hangt veeleer samen met ambachtelijkheid, vakmanschap en het vermogen om in gegeven situaties adequaat te handelen. Toewijding is zowel een persoonlijk als een institutioneel vermogen; zij hangt samen met individuele capaciteiten, maar ook met de institutionele ruimte om die capaciteiten tot ontwikkeling te laten komen.

Toewijding
centraal

In het STIP-programma zal in samenwerking met de Academie voor Toegewijde Uitvoering zo concreet mogelijk worden verkend onder welke institutionele en persoonlijke condities de gewenste toewijding in uitvoeringsprocessen gerealiseerd kan worden.

7 Afsluiting en uitnodiging

Terugkijkend kunnen we stellen dat we op drie niveaus naar uitvoering in de frontlijn hebben gekeken.

1. Het eerste niveau is het microniveau te noemen; het is in hoofdstuk 4 beschreven en het gaat over hoe mensen concreet in de frontlijn van het bestuur werken. We hebben gezien dat om gevoel voor de specifieke situatie te krijgen drie soorten vragen een rol spelen: contextvragen, gedragsvragen, interactievragen.
2. Het tweede niveau duiden we aan als het meso-niveau; het is in hoofdstuk 5 aan de orde gekomen en het behandelt de organisatorische inbedding van uitvoeringsactiviteiten in de frontlijn. Belangrijk hier was het onderscheid tussen frontlijnteams en pseudo-frontlijnteams en tussen diensten als taakorganisaties en als capaciteitsorganisaties. Eigenlijk komt dat neer op de vraag wie als primaire werkverband en wie als ondersteunende hulpconstructie wordt beschouwd.
3. Het derde niveau tenslotte is te beschouwen als het macroniveau: het is in hoofdstuk 6 aan de orde geweest en het gaat over de vraag hoe uitvoering van 'buiten' of van 'boven' te sturen is. We hebben drie sturingsmechanismen omschreven (regels, prestaties, personen) en hebben laten zien dat die in een frontlijnperspectief een andere betekenis hebben dan in een beleidsperspectief.

Dat betekent ook dat voor een goede vormgeving van uitvoeringsvraagstukken steeds drie belangrijke kwesties aan de orde zijn:

4. Op macroniveau is dat de consistentie tussen de sturingsmechanismen en de goede 'ontmoeting' van beleids- en frontlijnsturing. Het lijkt ons primair de taak voor het politieke bestuur en het hogere management om zich hier rekenschap van te geven;
5. Op meso-niveau is dat zorg dragen voor een goede organisatorische inbedding van het frontlijnwerk via 'slimme' interfaces tussen frontlijnteams en diensten. Dit is primair een taak voor het hogere management en het bestuur.

6. Op microniveau is dat het goed toerusten van de frontlijners en hen in staat stellen om op de drie werkvragen een adequaat antwoord te ontwikkelen. Dit lijkt ons primair een taak voor het middenmanagement, daarbij gesteund door het hogere management.

Samenvattend

Met deze publicatie zetten we een eerste stap in de beantwoording van een drietal vragen: waaruit bestaan praktische handelingsprocessen op de publieke werkvloer of in de frontlijn van de grote stad? Wat is er organisatorisch nodig om die praktische handelingsprocessen in goede banen te leiden en hoe verhoudt zich dat tot de formele structuren die we in een grote stad kennen? Welke mechanismen bestaan er om uitvoeringsprocessen te sturen en hoe kunnen we daarin de ‘ingebakken’ spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing hanteerbaar maken?

We maakten kennis met twee voorbeelden van praktisch handelen op de publieke werkvloer in Rotterdam. De teams over wier schouders we bij de huisbezoeken mochten meekijken, de Stadswachten en het Interventieteam, zijn niet voor niets in het leven geroepen. Er moest iets gebeuren om daadwerkelijke resultaten te boeken in de strijd tegen problemen in een grote stad. De teams zijn uitdrukking van het urgentiegevoel dat in de grote steden is ontstaan om ‘uitvoering’ op een andere, meer directe manier gestalte te geven. De echte kwaliteit komt dan te zitten in het primaire proces, in het optreden op de publieke werkvloer, en die blijken zo hun eigen wetten te kennen: uitvoering is niet zonder meer een afgeleide van wat er aan de beleidskant is uitgestippeld. Integendeel: we komen situaties tegen waarbij de vraag gewettigd is of ‘het beleid’ zich juist niet meer moet gaan voegen naar de uitvoeringssituatie wil het overheidsoptreden tot een kwaliteitsvol resultaat leiden.

We formuleerden op microniveau – op basis van de reportages in Rotterdam – de kenmerken van het frontlijnwerk, verricht door de teams, en trokken er

enige conclusies uit. De directheid waarmee opgetreden moet worden, het hoge afbreukrisico, het streng maar ook uitnodigend moeten zijn: duidelijk werd dat je voor frontlijnwerk als teamlid je mannetje moet staan. Maar ook dat de betekenis van het optreden als team dat over de drempel komt voor burgers wellicht veel positiever kan uitpakken dan men zich tevoren als overheid had gerealiseerd: het is een ‘vitaal visitekaartje’. In de frontlijn zijn steeds drie vragen aan de orde om gevoel voor de specifieke situatie te krijgen: contextvragen, gedragsvragen en interactievragen. Zorgen dat de frontlijners goed voor hun taken zijn toegerust, lijkt ons vooral een verantwoordelijkheid voor het middenmanagement (daarbij gesteund door het hogere management). Vervolgens gingen we – op meso-niveau - nader in op de teamgedachte, maakten een onderscheid tussen frontlijnteams en ‘pseudo-frontlijnteams’ en stelden de vraag aan de orde hoe een ontwikkeling naar frontlijnteams gestimuleerd kan worden. Daarvoor is een verbinding nodig naar ‘beleidssturing’: welke prioriteit geven diensten aan de follow-up van datgene, dat door de teams in gang is gezet c.q. via hen op tafel is gekomen? Zien we een dienst als taakorganisatie of ook als capaciteitsorganisatie die haar capaciteiten ‘aanbiedt’ aan een frontlijnorganisatie? We deden de suggestie de effecten van een frontlijngerichte sturing te accepteren en de spanning met beleidssturing niet te camoufleren maar juist duidelijk te benoemen. Hoe kunnen de ‘ontmoetingspunten’ organisatorisch gestalte krijgen, dat is een belangrijke vraag voor het hogere management, daarbij gesteund door het bestuur.

Tot slot benoemden we op macroniveau drie mechanismen om uitvoering te sturen - namelijk via regels, prestaties of personen. We keerden terug naar de teams uit de reportage in Rotterdam en keken hoe de sturingsmechanismen naast elkaar aanwezig zijn in het functioneren van de teams. Vervolgens stelden we vast dat de drie mechanismen zowel vanuit een beleidsperspectief als een frontlijnperspectief ingevuld kunnen worden en dat ze dan een andere functie en betekenis krijgen. En dat de drie mechanismen onderling consistent moeten zijn voor een kwaliteitsvolle uitvoering. We onderscheidden positieve en negatieve functies van regels, prestaties en personen vanuit

beide perspectieven.

Consistentie bewerkstelligen tussen het sturen op regels, prestaties en personen. Het in balans brengen van sturing vanuit een frontlijn- en een beleidsperspectief. Het omgaan met de inherente spanningen daartussen. Beweging krijgen in de beelden over en weer. ‘Ontmoetingspunten’ in de praktijk organiseren tussen ‘front’ en ‘beleid’. Dat lijken ons de essentiële sturingsvragen om tot een kwaliteitsvolle uitvoering te komen. Zij zijn de primaire verantwoordelijkheid voor politiek en bestuur in een stad, daarin gesteund door het hogere management.

Analyseniveau	Belangrijkste kwesties	Primaire adressant
Microniveau (hoofdstuk 4)	Gevoel krijgen voor frontlijn-situaties: <ul style="list-style-type: none"> · contextvragen · gedragsvragen · interactievragen 	Midden-management, steun van hoger management
Meso-niveau (hoofdstuk 5)	Organisatorische inbedding: <ul style="list-style-type: none"> · frontlijnteams en pseudo-frontlijnteams · diensten als taak- of capaciteitsorganisatie 	Hoger management, steun van bestuur
Macroniveau (hoofdstuk 6)	Consistentie tussen sturingsmechanismen (regels, prestaties, personen) Spanningsbalans tussen beleids- en frontlijnsturing	Politiek en bestuur, steun van hoger management

Uitnodiging

We gaan er vanuit dat de frontlijn voorbeelden die wij noemden, en de karakteristieken en conclusies die wij eraan verbonden, niet op zichzelf staan. Ook in andere steden of op andere terreinen (denk bijvoorbeeld aan de Jeugdzorg)

zullen er voorbeelden te geven zijn van het koortsachtig zoeken naar manieren om uitvoeringprocessen ‘anders’ gestalte te geven. Misschien met een andere vorm of vanuit een andere gedachte en met een andere manier om ‘het ongemak’ dat in relatie tot beleidssturing ontstaat, het hoofd te bieden.

Zo kwamen wij bijvoorbeeld in Eindhoven de BITE’s tegen - Bestuurlijk Interventie Team Eindhoven - gericht op controle en veiligheid van b.v. overlastpanden, bouwvallen waarin drugs verhandeld worden, winkels in strijd met het bestemmingsplan, etc. Het team laat na controle een checklist achter, met de afwijkingen en herstelmogelijkheden. De coördinator van deze teams is direct verantwoordelijkheid verschuldigd aan B&W. In deze teams laat men de politie er in eerste instantie juist bewust buiten.

Wellicht ontwikkelt elke stad op de publieke werkvloer een ‘eigen repertoire’ dat bij haar past, met een bepaalde organisatorische vormgeving en vanuit een eigen filosofie. Zou frontlijnsturing een terrein zijn waarbij afstand genomen is van gestandaardiseerd denken als “zo moet je dat te allen tijde doen”? Maar waarbij je wel elkaar op ideeën kan brengen hoe je tot een adequate aanpak kunt komen?

Graag nodigen wij in het kader van het STIP-programma de grote steden uit met ons in discussie te gaan over twee hier geformuleerde hoofdvragen:

1. De frontlijn-vragen: Wat zijn kernmerken van het werken in de frontlijn? Welke soorten frontlijnteams bestaan er? Onder welke condities zijn zij succesvol?
2. De spanningsvragen: hoe is er consistentie tussen sturingsmechanismen te organiseren? Hoe ontstaat er een goede ‘spanningsbalans’ tussen frontlijn- en beleidssturing? Waaraan moet die voldoen om effectieve acties in de frontlijn mogelijk te maken?

Om te beginnen willen we graag met de steden een inventarisatie maken van bestaande vormen van frontlijnsturing en enkele voorbeelden in samenwerking met betrokkenen uitwerken.

Bijlage 1 Aangehaalde literatuur

- Algemene rekenkamer (2003), *Tussen beleid en uitvoering - lessen uit recent onderzoek*, Den Haag, 2003
- Barrett, S.M. en Fudge, C. (eds) (1981), *Policy and action, essays on the implementation of policy*, London, 1981
- Bossidy, L. en R. Charan (2002), *Execution, the discipline of getting things done*, New York, 2002
- Burns, T. and G. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Tavistock, 1961
- Considine, M. en J.M. Lewis (1999), *Governance at ground level: the frontline bureaucrat in the age of markets and networks*, *Public Administration review*, 59 (6), pp. 647-680
- Doel, J. van den (1978), *Demokratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1978
- Elemans H. en H. Moscoviter, *Leren van Hoogvliet*, Rotterdam 2004
- Expertteam uitvoering Grotestedenbeleid (2003), *Een kwestie van doen, een kennismaking met het expertteam uitvoering Grotestedenbeleid*, Den Haag, 2003
- Geertz, C. (1977), The judging of nations, some comments on the assessment of regimes in the new states, in: *European Journal of Sociology*, 18 (2), pp. 245-261
- Geurts, J., Joldersma, C., Roelofs, E. (eds), (1999), *Gaming/Simulation for Policy Development and Organizational Change*. Tilburg: Tilburg University Press
- Goggin, M.L. e.a. (1990), *Implementation theory and practice: toward a third generation*, Glenview, 1990
- Hogwood, B.W. en L. Gunn (1984), *Policy analysis for the real world*, Oxford, 1984
- Hill, M en P. Hupe (2002), *Implementing public policy*, London, Sage 2002
- Kieser, A. en Kubicek, H. (1983;1992), *Organisation*, Berlin: De Gruyter
- Korsten, A.F.A. (1985), Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid, in: *Bestuur*, 1985-8, pp.12-20
- Lammers, C.J., A.A. Mijs, W.J.van Noort (2000), *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Het Spectrum, Utrecht 2000
- Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980
- Matland, R.E. (1995), Synthesizing the implementation literature: the ambiguity conflict model of policy implementation, in: *Journal of public administration research and theory*, 5 (2), 145-174
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1992), *Steden op stoom, tussenstand Grotestedenbeleid, 1994-2002*, Den Haag, 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Samenwerken aan de krachtige stad, uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*, Den Haag, 2004
- Mintzberg, H. (1996), Managing Government; Governing Management, in: *Harvard Business Review*, May-June 1996, pp. 75-83
- O'Toole, L.J. (1997), Network requirements, institutional capacity and implementation gaps in transaitional regimes: the case of acidification policy in Hungary, in: *Journal of European public Policy*, 4 (1), pp. 1-17
- Pressman, J.L. en A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, 1973
- Sabatier, P.A. (1986), Top-down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, in: *Journal of Public policy*, 6 (1), pp. 21-48
- Scharpf, F.W. (1987), Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspective, in: Hanf, K. en F.W. Scharpf (eds), *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*, London, 1987, pp. 345-370.
- Schorr, L.B. (1998), *Common Purpose: Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America*, New York, 1998
- Simon, M. (1990), *De strategische functietypologie, functioneel denkraam voor management*, Deventer, 1990
- Smith, G. (1979), *Social Work and the Sociology of Organizations*, Routledge & Kegan Paul, London, revisited edition 1979
- Sparrow, M. K. (2000), *The Regulatory Craft. Controlling risks, solving pro-*

Bijlage 2 Het STIP-onderzoek naar frontlijnsturing

- blems, and managing compliance*, The Brookings Institution, Washington 2000
- Taakgroep Sociale Infrastructuur (2002), *Sociaal beleid en sociaal belijdend, waar gaat het goed en waar gaat het fout*, Rotterdam, 2002
 - Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag, 1995
 - W.I. Thomas (1923), *The Unadjusted Girl with cases and standpoint for behavior analysis*, Boston: Little Brown and Company, (1923).
 - Thompson, J.D. (1967), *Organizations in action*, Mc Graw-Hill, New York 1967
 - Tjeenk Willink, H.D. (2004), Algemene beschouwingen, in: *jaarverslag 2003, Raad van State*, Den Haag, 2004
 - Tjeenk Willink, H. (2004), Een uitgewaaierde bureaucratie, interview in *Het Financieele Dagblad*, 22 september 2004
 - Tops en Hendriks (2001), *Het sloeg in als een bom, vitaal burgerschap in een Haagse stadsbuurt*, Den Haag, 2001
 - Tops, P.W. en G.J.C. Hartman (2003), *Uitvoering in de G4, rapport ten behoeve van de Zeister Conferentie 2003*, Tilburg, 2003
 - Tops, P.W. (2003), *Uitvoering, uitvoering, uitvoering*, Den Haag, Kenniscentrum Grote Steden, 2003
 - Tops, P.W. (2004), De bestuurder als alledaagse doener, in: Elemans, H. en H. Moscoviter, *Leren van Hoogvliet*, Rotterdam. 2004
 - Twist, M.J.M. van en I. Mayer (2000), De afstemming tussen beleid en uitvoering, ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid, in: *Bestuurskunde*, 2000-1, pp. 25-34
 - Vinzant, J.C. and Crothers, L. (1998), *Street Level Leadership. Discretion & Legitimacy in Front-Line Public Service*, Georgetown University Press, Washington D.C. 1998
 - Visitatiecommissie G21 (2002), *Grotestedenbeleid 2001 - de vele gezichten van het grotestedenbeleid*, Den Haag, 2002
 - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag 2004

Het voorliggende boek is een eerste publicatie in het kader van het STIP-onderzoek naar de spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing. STIP is het Stedelijk Innovatie Programma, een gezamenlijk initiatief van het Kenniscentrum Grote Steden en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Het STIP-programma is bedoeld om vernieuwend onderzoek naar steden en stedelijke ontwikkelingen te bevorderen. Uitdrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor wat ‘kennisdisseminatie’ wordt genoemd: het ontwikkelen en verspreiden van de opgedane kennis op een zodanige manier dat de relevantie voor stedelijke praktijken zichtbaar wordt.

Deze publicatie is vooral te beschouwen als een eerste empirische verkenning van de probleemstelling van het onderzoek. Door die op deze wijze bekend te maken, beogen wij de discussie daarover met geïnteresseerden uit de steden te stimuleren.

Dit STIP-onderzoek vindt plaats onder leiding van prof.dr. P.W. Tops; verder wordt geparticipeerd door drs. G.J.C. Hartman en drs M. Maasdam-Hoevers.

In het STIP-onderzoek zullen wij het werken in de frontlijn verder analyseren. Gaat het inderdaad om de drie soort vragen die we hier beschreven hebben (context, gedrag, interactie) of zijn er nog andere te onderscheiden? Hoe gaan frontlijners daar in concrete situaties mee om?

In het onderzoek zal een verdere inventarisatie van (pseudo-)front-lijnteams plaats vinden: wat voor soort teams zijn er? Wat doen zij precies? Onder welke naam? Hoe worden zaken daarbij aan elkaar georganiseerd.

In het onderzoek zullen wij de condities voor succesvolle frontlijnorganisaties analyseren. Vooral de vraag hoe de ‘interface’ met de moederorganisaties is georganiseerd, zal daarbij belangrijk zijn.

De vraag hoe tussen de drie sturingsmechanismen (regels, prestaties, personen) ‘consistentie’ is te organiseren, zal in het STIP-onderzoek een belangrijke

Bijlage 3 *Woord van dank*

plaats innemen. Wanneer vullen ze elkaar op een natuurlijke wijze aan en wanneer ontstaan er onnodige spanningen en fricties?

De vraag onder welke condities tussen beleids- en frontlijnsturing een ‘positieve dynamiek’ ontstaat, zal in het STIP-onderzoek belangrijk zijn. Aan welke eisen moet beleidssturing voldoen om effectieve acties in de frontlijn mogelijk te maken? En hoe moet frontlijnsturing ingericht zijn om verbinding te houden met het vastgestelde beleid? Hoe ontstaat hier een goede ‘spanningsbalans’?

In het STIP-programma zal in samenwerking met de Academie voor Toegewijde Uitvoering zo concreet mogelijk worden verkend onder welke institutionele en persoonlijke condities de gewenste toewijding in uitvoeringsprocessen gerealiseerd kan worden.

Graag nodigen wij in het kader van het STIP-programma de grote steden uit met ons in discussie te gaan over twee hier geformuleerde hoofdvragen:

1. De frontlijnvrage: Wat zijn kenmerken van het werken in de frontlijn?
Welke soorten frontlijnteams bestaan er? Onder welke condities zijn zij succesvol?
2. De spanningsvragen: hoe is er consistentie tussen sturingsmechanismen te organiseren? Hoe ontstaat er een goede ‘spanningsbalans’ tussen frontlijn- en beleidssturing? Waaraan moet die voldoen om effectieve acties in de frontlijn mogelijk te maken?

Reacties?

Om te beginnen willen we graag met de steden een inventarisatie maken van bestaande vormen van frontlijnsturing en enkele voorbeelden in samenwerking met betrokkenen uitwerken.

Reacties op deze vragen – in de vorm van voorbeelden, cases, opmerkingen of bedenkingen – worden zeer op prijs gesteld.

Graag mailen naar: m.w.j.maasdam@uvt.nl

Met dank aan onze gesprekspartners:

Ton van den Bos
Lex Brants
Hennie van Deijck
Hans Elemans
Caroline Grau
Marco Luirink
Tjibbe Reitsma
Barend Rombout
Nico Schwellengrebel
Piet Tondeur
Ruud Willemse

Met dank aan de teams waarmee we in Rotterdam op huisbezoek gingen:

Interventieteam, onder leiding van Ruud Willemse.
Stadswacht, onder leiding van Petra Melching.

Met dank aan de bezochte teams in overleg bijeen:

Locaal Zorg Netwerk, Rotterdam Charlois, onder leiding van Caroline Grau
Tijdelijk Operationeel Team, Eindhoven Woensel West, onder leiding van Peter Beijer.

En met dank voor het beschikbaar stellen van foto's:

Omslag voorzijde: Stadstoezicht Rotterdam, afdeling Communicatie.
Wiebelende lijnen: Daily Express, Engeland.

Bijlage 4 Over de auteurs

Pieter Tops is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Tilburgse School voor politiek en bestuur (Universiteit van Tilburg). Onder zijn leiding vindt het door STIP gefinancierde onderzoek naar de relatie tussen beleids- en frontlijnsturing plaats. Over hetzelfde onderwerp publiceerde hij eerder 'Uitvoering, uitvoering, uitvoering' (in opdracht van het Kenniscentrum Grote steden) en 'Uitvoering in de G4' (in opdracht van de vier grote steden, samen met Casper Hartman). Verwante thema's in zijn werk zijn georganiseerd rond de 'Academie voor Toegewijde Uitvoering' en de 'Maatschappij ter bevordering van vitale coalities'. Zie verder www.pwtops.nl. Voor email tops@uvt.nl

Casper Hartman is organisatiekundige en leeft in Amsterdam. Studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam met organisatiekunde als specialisatie. De laatste twee jaar concentreert hij zich als onderzoeker op de praktijk van 'het uitvoeren' door overheidsorganisaties en op het organisatorisch vormgeven daarvan. Werkte daarvoor onder meer tien jaar als ondernemer in de publieke sector (medeoprichter en directeur van Publiek Domein BV, opererend op het grensvlak van organisatievernieuwing en persoonsgerichte trainingen). E-mail: c.hartman@2serve.nl