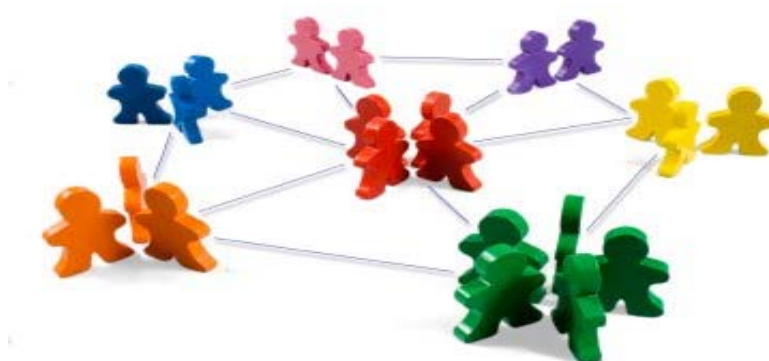


# Coördineren van Ketens

Hoe ´escalatiemodellen´ kunnen worden ingezet in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking



Utrecht, juli 2009

Masterscriptie van:

Gerwin de Groot  
Studentnummer 0459879  
Universiteit Utrecht  
Bestuur- en Organiseringswetenschap, master Publiek Management  
Email: degroot.gerwin@gmail.com

Onder begeleiding van:

Prof. dr. M. Noordegraaf  
Dr. A. J. Meijer  
Universiteit Utrecht



&

T. J. van der Veen  
S. Eskens  
Gemeente Zwolle





## Voorwoord

---

De scriptie die voor u ligt is het resultaat van vijf maanden onderzoek naar de mogelijkheden van escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke domeinen. Deze scriptie is geschreven in het kader van het afronden van mijn master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht en kan gezien worden als de kroon op vijf jaren studeren aan de Utrechtse School voor Bestuur en Organiseringswetenschap. Naast de wil om af te studeren is het onderzoek ook uitgevoerd vanuit een persoonlijke interesse voor het onderwerp: samenwerken in ketens. Zoals in de scriptie naar voren zal komen, kan het samenwerken in ketens gezien worden als een doeltreffende manier om het overheidsaanbod beter af te stemmen op de vraag van de burger. Deze manier van samenwerken brengt echter ook problemen met zich mee, omdat partijen op een gelijke basis samenwerken en één centrale sturende partij ontbreekt. Met name het spanningsveld tussen enerzijds de voordelen benutten van samenwerken op een gelijke basis en anderzijds sturen op resultaatgericht werken is erg interessant en bovendien actueel. Om in te kunnen spelen op dit spanningsveld zijn de mogelijkheden voor een escalatiemodel onderzocht. In dit rapport beargumenteer ik dat een escalatiemodel bij kan dragen aan de afstemming van ketensamenwerking. In de gemeente Zwolle speelt dit spanningsveld ook. Men is op zoek naar een heldere afstemming tussen de verschillende ketenstructuren die zijn en worden georganiseerd en verwachten in dit kader veel van het invoeren van een escalatiemodel. De gemeente Zwolle heeft in mijn onderzoeksperiode gefungeerd als stageorganisatie en daarnaast is de ketensamenwerking in Zwolle gekozen als centrale casus in dit onderzoek.

Ik wil deze gelegenheid gebruiken om verschillende mensen te bedanken die van waarde zijn geweest voor mijzelf en voor mijn scriptie. In eerste instantie wil ik mijn begeleider Mirko Noordegraaf bedanken voor de goede begeleiding en het meedenken tijdens mijn onderzoek. Daarnaast wil ik de tweede lezer, Albert Meijer, bedanken voor zijn scherpe commentaar op mijn scriptie. Ook wil ik mijn stagebegeleiders bij de gemeente Zwolle, Thijs-Jan van der Veen en Sake Eskens bedanken voor de hartelijke introductie in de gemeente Zwolle en de behulpzame begeleiding tijdens mijn stageperiode. In de onderzoeksperiode heb ik deel uitgemaakt van een tutorgroep. De leden van mijn tutorgroep, Clement van de Klooster en Vincent de Ruijter wil ik bij deze ook bedanken voor het meelesen met mijn scriptie en de scherpe feedback die werd geleverd. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die tijd hebben vrijgemaakt om mee te werken aan het onderzoek. Tot slot wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor de interesse die zij hebben getoond in mijn afstudeeronderzoek en die mij hebben gemotiveerd in mijn gehele studietijd.

Gerwin de Groot  
Utrecht/ Zwolle, Juli 2009

# Inhoudsopgave

---

<b>H1 Inleiding</b> .....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Achtergrond .....	8
1.3 Probleemstelling .....	10
1.3.1 Doelstelling .....	10
1.3.2 Hoofdvraag.....	10
1.3.3 Deelvragen .....	10
1.4 Verwachte relaties .....	11
1.5 Relevantie .....	12
1.5.1 Maatschappelijke relevantie.....	12
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
<b>H2 Ketensamenwerking en ‘escalatiemodellen’</b> .....	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 De maatschappij als netwerksamenleving .....	14
2.3 Opkomst ketensamenwerking in het publieke en maatschappelijke domein.....	14
2.4 Kenmerken en soorten van ketensamenwerking.....	16
2.4.1 Ketendefinities .....	16
2.4.2 Onderscheid ketens en netwerken .....	17
2.4.3 Voordelen van ketensamenwerking .....	18
2.4.4 Afstemmingsproblemen .....	19
2.5 Conclusie .....	21
<b>H3 Coördinatie</b> .....	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 Afstemmingsproblematiek als coördinatievraagstuk .....	22
3.2.1 Coördineren vanuit een risicobesef .....	22
3.2.2 Horizontale en verticale coördinatie .....	23
3.2.3 Het coördinatievraagstuk .....	23
3.3 Coördinatiemechanismen.....	24
3.3.1 Soorten Coördinatiemechanismen.....	24
3.3.2 Omgevingsfactoren .....	25
3.4 Inspelen op het coördinatievraagstuk .....	27
3.4.1 De ontkokering voorbij .....	27
3.4.2 ‘Escalatiemodellen’ .....	28
3.5 Soorten escalatiemodellen .....	29
3.6 Conclusie .....	35
<b>H4 Onderzoeksaanpak</b> .....	36
4.1 Inleiding.....	36
4.2 Wetenschapsfilosofische visie .....	36
4.3 Operationalisatie .....	37
4.3.1 Het herkennen van de bestuurlijke omgeving .....	37
4.3.2 Het herkennen van het toegepaste model.....	39
4.4 Onderzoeksfases.....	40
4.4.1 Fase 1: Opstartfase .....	40
4.4.2 Fase 2: Analyse Zwolse praktijk .....	40
4.4.3 Fase 3: Analyse escalatiemodellen in andere gemeenten.....	42
4.4.4 Fase 4: Koppeling Zwolse praktijk aan ervaringen uit andere gemeenten.....	43
4.5 Methoden van onderzoek.....	43
4.6 Conclusie .....	44

<b>H5 Publieke en maatschappelijke ketensamenwerking in Zwolle .....</b>	<b>45</b>
5.1 Inleiding .....	45
5.2 De Gemeente Zwolle .....	45
5.3 Ketensamenwerking in Zwolle .....	45
5.3.1 Keten Huiselijk Geweld .....	46
5.3.2 Keten Stedelijk Kompas.....	46
5.3.3 Keten Centrum Jeugd en Gezin.....	47
5.3.4 Het Veiligheidshuis.....	47
5.3.5 Casusoverleggen .....	48
5.4 Afstemmingsproblemen.....	48
5.5 Analyse Zwolse bestuurlijke omgeving.....	50
5.5.1 Complexiteit.....	50
5.5.2 Stabiliteit .....	52
5.6 Opschaling en escalatie in Zwolle .....	53
5.6.1 Team VIA .....	54
5.6.2 Team Bijzondere Doelgroepen (BD) .....	54
5.6.3 Problemen omtrent opschaling en escalatie .....	55
5.7 Conclusie .....	56
<b>H6 Escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking .....</b>	<b>57</b>
6.1 Inleiding .....	57
6.2 Afstemmingsproblemen en escalatiemodellen .....	57
6.3 Escalatiemodellen in de praktijk.....	59
6.3.1 Rotterdams model .....	59
6.3.2 Almere's model.....	60
6.3.3 Tilburgs model .....	61
6.3.4 Amsterdams model.....	62
6.3.5 De verschillende modellen vergeleken .....	62
6.4 Randvoorwaarden voor een escalatiemodel.....	64
6.4.1 Spelregels .....	64
6.4.2 Cultuur .....	65
6.4.3 Verwachtingen .....	66
6.5 Conclusie .....	67
<b>H7 Conclusie en aanbevelingen.....</b>	<b>68</b>
7.1 Inleiding .....	68
7.2 Conclusie theoretische deelvragen.....	68
7.2.1 Ketensamenwerking .....	68
7.2.2 Afstemmingsproblemen in ketensamenwerking .....	68
7.2.3 Escalatiemodellen .....	69
7.3 Conclusie empirische deelvragen .....	70
7.3.1 Ketensamenwerking en afstemmingsproblemen in Zwolle .....	70
7.3.2 Soort escalatiemodel in Zwolle.....	71
7.3.3 Politiek escalatiemodel toegepast in andere gemeenten.....	72
7.4 Conclusie .....	73
7.5 Aanbevelingen .....	74
7.5.1 Algemene aanbevelingen .....	74
7.5.2 Aanbevelingen gemeente Zwolle.....	75
7.5.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek .....	77
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>78</b>
<b>Bijlage Overzicht gebruikte afkortingen.....</b>	<b>80</b>

# H1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten krijgen in toenemende mate te maken met ketensamenwerking. Onder leiding van Rouvoet, de minister voor Jeugd en Gezin in het huidige kabinet, is het beleid ontstaan dat elke gemeente in Nederland verplicht een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) op moet richten. Een CJG houdt zich bezig met allerlei vragen over opgroeien en opvoeden. Hierbij heeft het centrum een preventieve, signalerende, adviserende en hulpverlenende functie.<sup>1</sup> Naast het CJG is er een opkomst te zien van het zogenaamde ‘veiligheidshuis’ in gemeenten. Een veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen.<sup>2</sup> De invoering van een CJG en een veiligheidshuis, zorgt voor nieuwe ketens of structuren in de vaak al complexe samenwerking tussen bestaande ketens in de verbinding van Zorg en Justitie in gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan een keten rond dak- en thuislozenzorg of een keten Huiselijk Geweld. Dit maakt de samenwerking gecompliceerder en ondoorzichtiger. De afstemming tussen verschillende ketens en hoe hiermee moet worden omgegaan is in gemeenten dan ook een actueel vraagstuk. Met name voor ernstige en hardnekkige probleemgevallen in ketensamenwerking waarbij veel problemen tegelijk spelen is soms snel een oplossing nodig, maar niet voor handen. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties. Om duidelijk te maken om wat voor soort probleemgevallen het gaat volgt nu een casusbeschrijving.

### *Casus familie Veenstra*<sup>3</sup>

In gemeente X wonen Nancy Veenstra (52), Jos Veenstra (25), Eva Veenstra (23) en Yolande Zweers (17, vriendin van Jos). De familie woont in een huurhuis. Er zijn ernstige financiële problemen, zowel bij moeder als bij de zoon. De huurachterstand is 4 maanden en er zijn veel meer schulden. Dochter is bekend bij de hulpverlening i.v.m. een eetverslaving.

Ook zijn er sociale problemen in het gezin. Moeder en zoon hebben een haat-liefde verhouding. Moeder vindt enerzijds haar zoon een nietsnut (hij slaapt de halve dag en blowt), anderzijds kan haar ‘lieve jongen’ niets mis doen. Moeder kan moeilijk lezen en schrijven, is licht gehandicapt na een kleine hersenbloeding en krijgt steun van MEE IJsseloevers.

Zoon Jos heeft verschillende antecedenten. Naast een Haltverwijzing is hij twee keer veroordeeld wegens geweld. De laatste tijd houdt hij zich bezig met helingpraktijken, hangt hij rond bij coffeeshop 71 en heeft hij onderdak bij het Leger des Heils gezocht. Als hij stoned thuis komt is moeder soms hysterisch en dreigt zich van kant te maken. De burens hebben hiervoor al twee maal de politie moeten bellen toen de vrouw gillend in de tuin stond te roepen dat ze een hele fles ‘pillen’ geslikt had). De volgende dag is alles weer koek en ei.

Jolande, de vriendin van Jos, woont los vast bij het gezin in. De ouders van het meisje maken zich vreselijk zorgen om hun dochter, omdat hun dochter dreigt met haar opleiding te moeten stoppen, zo snel mogelijk wil trouwen met Jos en rondhangt in de coffeeshop. De ouders hebben gebeld met bureau jeugdzorg om te vragen wat ze ermee aanmoeten

---

<sup>1</sup> [www.vcjpg.nl](http://www.vcjpg.nl), bekeken 27 februari 2009

<sup>2</sup> [www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl), bekeken 27 februari 2009

<sup>3</sup> Visiedocument Project Veiligheidshuis IJsselland

### *Inventarisatie leidt tot het volgende beeld:*

Vanwege de dreigende uithuiszetting heeft de woningbouwvereniging moeder aangemeld bij de gemeente om een 'regiegroep' te formeren. Rond moeder zijn verschillende instanties actief: gemeente (schuldsanering), woningbouwvereniging, MEE, AMW, RIAGG, Politie en deurwaarders. De zoon is bij verschillende instanties bekend: politie, AMW, Tactus, gemeente (schuldsanering), reclassering, OM, RIAGG. Rond de vriendin van de zoon zijn actief: school, ouders van het meisje, huisarts, BJZ, RvdK.<sup>4</sup>

Door de verschillende instanties wordt actie ondernomen, maar tevergeefs omdat:

- alle problemen op elkaar inwerken ('de kluwen wol');
- leden van het gezin niet lijken te willen veranderen (er wordt beloofd, niet gedaan);
- er ondanks de schuldsanering toch weer zaken gekocht/geritseld worden;
- instanties contact verbreken als leden van het gezin afspraken niet nakomen
- in basale zaken (post openmaken, formulieren insturen) het gezin de mist in gaat
- er psychische problematiek speelt die diepe wortels heeft;
- er is geen structuur en regelmaat in het gezin, behalve bij de dochter die werkt
- één (of meer) gezinsleden verslaafd zijn;
- het strafrecht niet lijkt te helpen (recidive);
- niemand de gehele problematiek kent of kan aanpakken.

Gevolg hiervan is dat het aantal meldingen bij hulpverleners en politie die betrekking hebben op de gezinsleden blijven toenemen. In dit soort probleemgevallen is te zien dat problemen blijven 'rondzingen' en dat betrokken instanties haast machteloos staan tegenover de problematiek die op elkaar inwerkt. Geen enkele partij heeft een overzicht van de gehele problematiek en een oplossing is afhankelijk van veel verschillende partijen. Gevolg hiervan is in de praktijk dat er in deze moeilijke gevallen vaak een gebrekkige afstemming is en dat door een gebrek aan regie en coördinatie, problemen voortmodderen en verergeren. Dit terwijl er voor deze hulpbehoevende mensen juist dringend actie nodig is om verergering van de problematiek, met mogelijk fatale gevolgen, te voorkomen.

### *Gemeente Zwolle*

Deze afstemmingsproblematiek doet zich ook voor in de gemeente Zwolle. In Zwolle moeten in deze context, in de nabije toekomst, op het terrein van Justitie en Zorg vier ketens actief zijn, namelijk: Huiselijk geweld, CJG, Veiligheidshuis en Stedelijk Kompas. De keten Stedelijk Kompas richt zich op hulp aan dak en thuislozen. Volgens de gemeente Zwolle zijn er heldere afspraken nodig om de coördinatie tussen de verschillende ketens en organisaties te faciliteren, over bijvoorbeeld welke keten in welke situatie verantwoordelijk is en wat er gebeurt wanneer ketensamenwerking vastloopt. Met name op de grensgebieden tussen ketens is coördinatie belangrijk om de hulpverlening van verschillende organisaties goed aan te laten sluiten op justitioneel optreden. Wanneer deze afstemming problematisch is, staat het een efficiënte aanpak van sociale problemen en het leveren van zorg in de weg. Het overgrote deel van de cliënten in de ketenaanpak behoeft geen extra aandacht. Het gaat om ongeveer 5% van de gevallen waarbij de ketenaanpak niet werkt.<sup>5</sup> Bij deze gevallen wordt het noodzakelijk

---

<sup>4</sup> Uitleg afkortingen; MEE: geen afkorting; AMW: Algemeen Maatschappelijk Werk; RIAGG: Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg; OM: Openbaar Ministerie; BJZ: Bureau Jeugdzorg; RvdK: Raad van de Kinderbescherming.

<sup>5</sup> Gesprek Gemeente Zwolle, 4 maart 2009

geacht om in te grijpen, omdat er voor deze mensen nog geen oplossing wordt gevonden, terwijl deze mensen enerzijds hulpbehoevend zijn en anderzijds voor veel overlast zorgen. Een voorbeeld van een cliënt waarbij de ketenaanpak geen resultaat boekt in Zwolle is een cliënt, die 293 keer in aanraking is gekomen met de politie. Omdat het kleine vergrijpen of overlast betreft, kan de politie deze persoon niet langdurig vast zetten. Er zijn al veel hulpverleners actief geweest in het verleden rond deze cliënt, zonder resultaat. Ondertussen weigeren hulpinstanties hulpverlening aan deze persoon omdat deze voor teveel overlast zou zorgen en teveel tijd en geld kost. Hierbij wijzen organisaties naar elkaar en wordt geprobeerd de andere hulpverleningsorganisatie op te laten draaien voor de zorg. Ondertussen is de politie de dupe, omdat deze persoon bijna dagelijks moet worden opgepakt. Een mogelijke bijdrage aan een oplossing voor een dergelijk probleem is volgens de gemeente Zwolle het inzetten van een escalatiemodel. Het toepassen van escalatiemodellen is niet erg gebruikelijk in de Zorg, echter wel op andere gebieden van publieke dienstverlening, bijvoorbeeld bij de Brandweer en bij Justitie. Een escalatiemodel is een model wat weergeeft in welke situaties opgeschaald moet worden naar een hoger beslissingsniveau. Concreter kan dit in de hulpverlening betekenen, dat probleemgevallen die voldoen aan bepaalde criteria, waarbij ketenpartners niet tot een oplossing komen, worden opgeschaald naar een hoger beslissingsniveau, waarbij de verantwoordelijkheid voor een cliënt verplaatst en waar steviger regie wordt gevoerd op de casuïstiek om afstemmingsproblemen tegen te gaan en een integraal plan van aanpak op te stellen. Hierbij rijzen verschillende vragen op, bijvoorbeeld wie verantwoordelijkheid gaat dragen, welke macht deze persoon of organisatie heeft en op welke manier opschaling kan bijdragen aan een oplossing voor een casus.

## 1.2 Achtergrond

De scheidslijn tussen publiek en privaat wordt door de terugtrekkende overheid steeds vager.<sup>6</sup> Op deze grens tussen publieke en private organisaties ontstaan netwerken en ketens. Deze nieuwe vorm van sturen en organiseren is duidelijk anders dan de meer bureaucratische en hiërarchische vormen die hedendaags nog steeds als standaard wordt gezien.<sup>7</sup> Later in dit rapport zal worden ingegaan op de verschillen tussen ketens en netwerken. Ketens kunnen worden gezien als: ‘een specifieke vorm van inter-organisatorische samenwerking waarbij handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor de cliënt worden gebundeld.’<sup>8</sup> Hierbij kan een organisatie worden omschreven als een samenwerkingsverband tussen mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken.<sup>9</sup>

Er bestaan verschillende soorten ketens, bijvoorbeeld een voedselketen, beleidsketen of een productieketen. In dit onderzoek staan publieke en maatschappelijke beleidsketens centraal. Hiermee worden ketens bedoeld waarin publieke taken worden georganiseerd met een maatschappelijke, sociale oriëntatie, bijvoorbeeld ketens op het gebied van zorg, welzijn en veiligheid. Een beleidsketen is een samenwerkingsverband van organisaties rond een beleidsterrein. Deze samenwerking kenmerkt zich door een min of meer duurzame relatie, waarin gezamenlijk producten of diensten worden gecreëerd en waarbij de daarbij behorende kosten en opbrengsten gedeeld worden.<sup>10</sup> Beleidsketens ontstaan omdat organisaties door samen te werken beter kunnen inspelen op bijvoorbeeld maatschappelijke problemen. Dit komt onder andere doordat maatschappelijke organisaties en daarmee taken en bevoegdheden zo versplinterd zijn, dat men afhankelijk is van samenwerking om maatschappelijke doelen te

---

<sup>6</sup> Bovens, M.A.P., (2001) p. 19-21

<sup>7</sup> Aa, A v/d, Konijn, T., (2002) p. 15

<sup>8</sup> Aa, A v/d, Konijn, T., (2002) p. 17

<sup>9</sup> Bovens, M.A.P., (2001) p. 158

<sup>10</sup> Boonstra, J. (2007) p. 15



bereiken. Ook omdat de overheid meer stuurt op de vraag in plaats van het aanbod worden organisaties min of meer bewogen naar het aangaan van allianties om schaalvoordelen te benutten en innovatie te bevorderen.<sup>11</sup> De omgeving wordt complex omdat publieke en private organisaties samenwerken, waarmee verschillende verantwoordelijkheden gemoeid zijn en wat verschillende doelen met zich mee brengt. De overheid als publieke partij maakt samen met uitvoerende organisaties beleid, waarbij de overheid de verantwoordelijkheid houdt. Door de sterke interactie tussen de uitvoerende partijen ontstaat er vanzelf een arbeidsdeling in een keten. Inhoudelijk-professionele waarden worden vanzelf geïnstitutionaliseerd, waardoor een taakverdeling ontstaat, welke organisatie welke taken uitvoert.<sup>12</sup> Met andere woorden: doordat organisaties intensief samenwerken ontstaat er eigenlijk vanzelf een taakverdeling. Omdat niet één organisatie de taak uitvoert, maar deze taak is opgedeeld, zijn organisaties van elkaar afhankelijk en is samenwerken noodzakelijk om in deze complexe omgeving resultaat te kunnen boeken.

### *Coördinatieproblemen*

Deze arbeidsverdeling zorgt echter voor problemen in de uitvoering van beleid in maatschappelijke ketensamenwerking. Een voorbeeld is de aanpak van multiprobleemgezinnen. Dit zijn gezinnen die op verschillende vlakken problemen hebben, bijvoorbeeld verslavingsproblematiek, schuldproblematiek, gezondheidsproblematiek, justitionele problematiek enzovoorts. Deze problemen spelen tegelijkertijd en zijn vaak hardnekkig en moeilijk op te lossen. Door de taakverdeling in de ketensamenwerking hebben veel organisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid te maken met dit ene gezin. Dit zorgt ervoor dat bij een integrale aanpak veel verschillende actoren betrokken zijn. Dit maakt de hulpverlening ingewikkeld en onoverzichtelijk. Door deze onoverzichtelijke situatie ontstaan er hiaten in ketens en tussen ketens. Zo kan het voor komen dat personen of gezinnen geen hulp krijgen, omdat organisaties niet goed hebben afgestemd wie in welk geval de hulpverlening op zich neemt of dat hulpverlening niet goed op elkaar aansluit.

Deze problemen zijn moeilijk op te lossen omdat in dergelijke samenwerkingsverbanden hiërarchische sturing problematisch is. Bij sturing moet een afweging worden gemaakt tussen zelfsturing van ketens en coördinatie door een centraal orgaan. Een keten heeft een zekere mate van vrijheid nodig om te kunnen functioneren en flexibel in te kunnen spelen op veranderingen. Zelfsturing is daarom belangrijk, echter centrale coördinatie vanuit een centraal orgaan is nodig om de verschillende organisaties goed op elkaar te kunnen afstemmen.<sup>13</sup> Een voorbeeld waarbij centrale sturing nodig is, zijn situaties waarbij door afstemmingsproblemen ketensamenwerking tekort schiet en adequate hulp uitblijft. In die gevallen zal er regie moeten worden gevoerd om ervoor te zorgen dat in die gevallen toch een oplossing wordt gevonden. Regie voeren is in deze complexe wereld van ketensamenwerking nodig maar tegelijk ook moeilijk om toe te passen.

### *Escalatiemodellen*

In dit kader kunnen escalatiemodellen een bijdrage leveren aan de afstemming in en vooral tussen ketens. Escalatiemodellen worden met name ingezet bij incidenten- en rampenbestrijding. Zo werken bijvoorbeeld Politie en Brandweer, maar ook de luchthaven Schiphol en Prorail met escalatiemodellen. In deze verschillende modellen worden verschillende scenario's onderscheiden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar ernst en

---

<sup>11</sup> Boonstra, J., (2007) p.14

<sup>12</sup> Beemer, F. e.a., (2007) p. 143

<sup>13</sup> Boonstra, J. (2007) p. 32

omvang. Het voordeel van voorbereide scenario's is dat er per scenario duidelijk is wat er aan mensen en middelen benodigd is. Hierdoor is snel duidelijk wat er moet gebeuren en is er een snelle aanpak bij incidenten mogelijk.

De verwachting in de gemeente Zwolle is dat escalatiemodellen ook nuttig kunnen zijn in publieke en maatschappelijke domeinen, bijvoorbeeld bij het bestrijden van ernstige sociale problematiek. Een escalatiemodel zou dienst kunnen doen als een soort handreiking waarbij het duidelijk wordt hoe er in bepaalde probleemsituaties gehandeld moet worden. Bijvoorbeeld bij vastgelopen casussen waarbij organisaties zelf niet tot een oplossing kunnen komen kan een escalatiemodel mogelijk aangeven wanneer een casus is vastgelopen en hoe er vervolgens gehandeld moet worden. Als het duidelijk is in welke situaties moet worden opgeschaald naar een hoger beslissingsniveau, wordt verwacht dat een probleem sneller en adequater wordt aangepakt. Hiervoor is een zekere doorzettingsmacht nodig. Hiermee wordt de invloed en macht bedoeld om organisaties tot een bepaalde handeling te kunnen verplichten. Wanneer escalatiemodellen worden ingezet zal geïnventariseerd worden welke beslissingsniveaus te onderscheiden zijn en of de bestaande beslissingsniveaus die zijn georganiseerd, voldoen.

### 1.3 Probleemstelling

#### 1.3.1 Doelstelling

Het coördineren van ketensamenwerking is een actueel vraagstuk in gemeenten. In en tussen ketens moet duidelijk zijn welke organisatie welke verantwoordelijkheden op zich neemt. De doelstelling van dit onderzoek is te analyseren op welke manier escalatiemodellen kunnen bijdragen aan het coördineren van publieke en maatschappelijke ketens. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot het kunnen werken vanuit meerdere invalshoeken aan één integraal plan rond een persoon of gezin.

#### 1.3.2 Hoofdvraag

De hoofdvraag die in het onderzoek centraal staat, luidt als volgt:

*Op welke wijzen kunnen 'escalatiemodellen' worden ingezet voor de afstemming van ketensamenwerking in publieke en maatschappelijke domeinen?*

#### 1.3.3 Deelvragen

De deelvragen, die samen een antwoord geven op de hoofdvraag, worden onderscheiden in theoretische en empirische deelvragen. De hoofdvraag zal dus eerst theoretisch worden benaderd en vervolgens zal deze theoretische benadering in de praktijk getoetst worden.

Theoretische deelvraag 1: *Wat is ketensamenwerking?*

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt in literatuur gekeken naar wat een keten eigenlijk is en welke vormen van ketens kunnen worden onderscheiden.

Theoretische deelvraag 2: *Welke problemen doen zich voor in de afstemming van ketensamenwerking in publieke en maatschappelijke domeinen?*

Bij de tweede theoretische deelvraag wordt onderzocht welke problemen in de afstemming van ketensamenwerking zich voordoen en op welke manier hierop wordt ingespeeld.

Theoretische deelvraag 3: *Wat is een 'escalatiemodel' en welke bijdrage kan een 'escalatiemodel' leveren aan het oplossen van deze problemen?*

Bij de derde deelvraag gaat het over escalatiemodellen. Hierbij zal worden ingegaan op wat een escalatiemodel is en wat voor soorten escalatiemodellen kunnen worden onderscheiden.

De uitkomsten van deze theoretische deelvragen worden getoetst in de praktijk. De structuur van de theoretische deelvragen is daarom overgenomen bij de empirische deelvragen, alleen voor het beantwoorden van de derde theoretische deelvraag zijn drie empirische deelvragen opgesteld, om een gegronde uitspraak te kunnen doen over hoe een escalatiemodel in de gemeente Zwolle kan worden ingezet.

Empirische deelvraag 1: *Welke ketens zijn er georganiseerd in de verbinding tussen Zorg en Justitie in de gemeente Zwolle?*

Bij het beantwoorden van deze vraag zullen de ketens in kaart worden gebracht die zijn georganiseerd in de verbinding tussen Justitie en Zorg. Hierbij zal gekeken worden hoe de zorgsector precies is verbonden met Justitie en hoe de samenwerking verloopt.

Empirische deelvraag 2: *Welke afstemmingsproblemen doen zich voor in de verbinding tussen Zorg en Justitie in de gemeente Zwolle?*

Bij het beantwoorden van deze deelvraag staan de afstemmingsproblemen centraal die zich mogelijk voordoen in dit domein. Waar liggen de knelpunten in afstemming van de ketensamenwerking en hoe wordt hier op ingespeeld?

Empirische deelvraag 3: *Welk type escalatiemodel is in de Zwolse situatie het meest geëigend?*

Bij het beantwoorden van deze empirische deelvraag wordt na een analyse van de Zwolse omgeving gekeken welk type escalatiemodel het best kan worden toegepast in Zwolle.

Empirische deelvraag 4: *Op welke manier wordt dit type escalatiemodel in andere gemeenten georganiseerd en welke randvoorwaarden zijn hierbij van toepassing?*

Wanneer bekend is welk type escalatiemodel het meest geschikt is voor de gemeente Zwolle, wordt in andere gemeenten gekeken hoe dit type escalatiemodel wordt toegepast. In de derde empirische deelvraag staan escalatiemodellen van andere gemeenten dus centraal.

Empirische deelvraag 5: *Hoe kunnen escalatiemodellen worden ingezet in de ketensamenwerking tussen Justitie en Zorg in de gemeente Zwolle?*

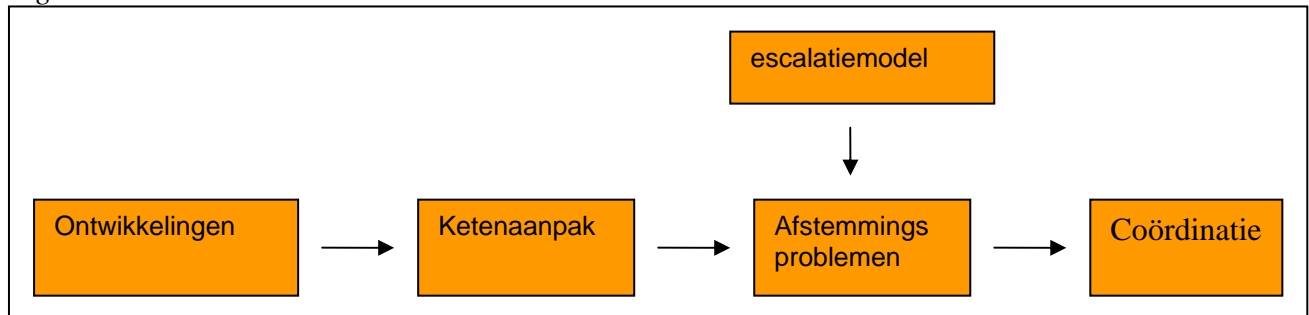
In deze laatste deelvraag wordt gezocht naar mogelijkheden voor het inzetten van escalatiemodellen in de ketensamenwerking in Zwolle. Hierbij wordt gebruik gemaakt van lessen die geleerd zijn van andere gemeenten. Vervolgens worden deze lessen gekoppeld aan de specifieke Zwolse omgeving, om op deze manier specifiek aanbevelingen te kunnen doen over de Zwolse praktijk. Hierbij zullen zowel aanbevelingen gedaan worden over de vormgeving van een escalatiemodel als de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om een escalatiemodel succesvol in te zetten.

#### 1.4 Verwachte relaties

In dit onderzoek staan escalatiemodellen in ketensamenwerking centraal. De verwachting is dat het inzetten van escalatiemodellen in ketensamenwerking leidt tot een ketenaanpak waarin problemen sneller worden aangepakt, door het inspelen op afstemmingsproblemen. Deze relatie is vormgegeven in figuur 1.

In dit model is te zien dat ontwikkelingen in de maatschappij van invloed zijn op het op een andere manier organiseren van maatschappelijk beleid, namelijk het organiseren in ketens. Een ketenaanpak zorg in de meeste gevallen voor een succesvolle aanpak, maar in een klein aantal gevallen komt de aanpak door afstemmingsproblemen niet tot het gewenste resultaat. Hierbij wordt verwacht dat door het inzetten van een escalatiemodel de afstemmingsproblemen zullen verminderen en een betere coördinatie mogelijk is.

*Figuur 1: Verwachte relaties*



## 1.5 Relevantie

### 1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Het afstemmen van publieke en maatschappelijke ketens is een actueel vraagstuk in gemeentes, zo ook in de gemeente Zwolle. In Zwolle komen er problemen voor in de afstemming tussen de verschillende ketens, en verwacht men extra moeilijkheden wanneer het CJG en het Veiligheidshuis worden geformeerd. Door de huidige problematiek in kaart te brengen en te analyseren zal een beter beeld ontstaan van de knelpunten die kunnen ontstaan in de samenwerking tussen ketens. Wanneer escalatiemodellen succesvol kunnen worden ingezet kan dit helpen sociale problematiek te bestrijden en de hulpbehoevenden sneller en beter te kunnen voorzien in hun vraag. Wanneer beter voor mensen wordt gezorgd, ontstaat er over het algemeen minder overlast. De gemeente Zwolle, Politie maar ook hulpbehoevenden hebben daarom baat bij de resultaten van het onderzoek. Daarnaast zijn de resultaten ook interessant voor gemeenten met vergelijkbare vragen en problemen op het gebied van ketensamenwerking. Met name gemeenten die zelf een escalatiemodel willen toepassen in publieke en maatschappelijk domeinen hebben baat bij dit onderzoek naar de wijzen waarop escalatiemodellen kunnen worden toegepast. Uiteindelijk is de maatschappij gebaat bij een beter functionerende samenwerking van publieke en maatschappelijke ketens.

### 1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

Er wordt veel geschreven over netwerk- en ketensamenwerking. Omdat deze vorm van samenwerken in opkomst is, vinden veel auteurs het interessant om zich ermee bezig te houden. Bekende namen op dit terrein zijn: Steketee, van der Aa en Boonstra. Het is een actueel onderwerp, omdat gemeentelijk beleid, maar ook provinciaal en landelijk beleid steeds meer de nadruk legt op samenwerking. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op beleidsketens op gemeentelijk niveau. Op dit gebied wordt voornamelijk veel geschreven over ketensamenwerking, maar is er weinig te vinden over coördinatie en afstemming *tussen* ketens. Op dit punt zou dit onderzoek dan ook een bijdrage kunnen leveren aan de al bestaande literatuur. Daarnaast is het inzetten van escalatiemodellen in de Zorg niet

gebruikelijk. Literatuur over dit onderwerp is daarom ook niet voor handen, waardoor deze scriptie op dit gebied een aanvulling is.

## 1.6 Leeswijzer

Eerst wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader uiteengezet waarbij wordt gekeken naar belangrijke theorieën over ketensamenwerking. Hierbij zal worden ingegaan op hoe ketens zijn ontstaan en welke afstemmingsproblemen zich voordoen in deze ketensamenwerking. Ook zal het begrip 'escalatiemodel' neergezet en zal nader toegelicht worden wat een escalatiemodel is en hoe een escalatiemodel van waarde kan zijn. Daarna volgt hoofdstuk 3 waarin afstemmingsproblematiek wordt vertaald als een coördinatievraagstuk. In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten escalatiemodellen en wordt uiteengezet wanneer, wat voor escalatiemodel kan worden ingezet. Na dit theoretisch kader staan in hoofdstuk 4 de toegepaste methoden van onderzoek en de operationalisatie van de onderzoeksvragen centraal. Vervolgens volgt in hoofdstuk 5 een beschrijving van de ketenaanpak in Zwolle, waarin wordt ingegaan op de afstemmingsproblematiek die zich in Zwolle voordoet. Hierna volgt hoofdstuk 6 waarin de mogelijkheden voor het inzetten van escalatiemodellen worden verkend en beoordeeld, door escalatiemodellen te beschrijven die al worden toegepast in andere gemeenten. Hoofdstuk 7 fungeert als een samenvatting van de scriptie. Daarnaast worden de afstemmingsproblemen in de gemeente Zwolle gekoppeld aan de verschillende escalatiemodellen die zijn geanalyseerd, wat leidt tot de beantwoording van de hoofdvraag. Vervolgens worden concrete aanbevelingen gedaan aan de gemeente Zwolle over het toepassen van een escalatiemodel in de gemeente Zwolle. Daarnaast worden ook algemene aanbevelingen gedaan over het coördineren van ketens door het inzetten van escalatiemodellen.

## H2 Ketensamenwerking en 'escalatiemodellen'

---

### 2.1 Inleiding

De opkomst van ketensamenwerking kan uitgelegd worden als een reactie op een veranderende maatschappij, die steeds meer transformeert naar een netwerksamenleving. In dit hoofdstuk zal de opkomst van ketens en netwerken centraal staan en de nieuwe problemen die deze ketens en netwerken met zich mee brengen. Ook zal nader worden ingegaan op escalatiemodellen als een mechanisme waarvan wordt verwacht dat hiermee verschillende nieuwe sturingsproblemen die zich aandienen bij het samenwerken in ketens, kunnen worden verminderd.

### 2.2 De maatschappij als netwerksamenleving

Sinds de komst van het internet is de samenleving getransformeerd in zoals Castells het noemt een 'netwerksamenleving'.<sup>14</sup> Een netwerksamenleving wordt door hem gezien als een samenleving waarin sociaal-organisatorische netwerken, ICT- netwerken, en allerlei fysieke netwerken en infrastructuren onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De nieuwe mogelijkheden op het gebied van informatietechnologie heeft grote gevolgen voor hoe er gecommuniceerd wordt in de samenleving. Door het gebruik van email, instant messaging en online communities zoals Hyves kunnen mensen snel met veel verschillende mensen tegelijk communiceren zonder dat men elkaar ziet.<sup>15</sup> Ongeacht maatschappelijk status kunnen mensen vrij communiceren en de eigen mening kenbaar te maken voor een groot publiek. Iedereen, ongeacht functie of sociale klasse kan participeren in maatschappelijke debatten.<sup>16</sup> Een ander voordeel van de ICT ontwikkelingen is de snelheid waarmee kennis gedeeld kan worden en toegankelijk kan worden gemaakt. Mensen hebben steeds meer kennis en willen deze kennis gebruiken. Zo worden mensen steeds mondiger en accepteren niet zomaar een standpunt van een professional, bijvoorbeeld van een dokter of hulpverlener. Door opgedane kennis denken mensen het zelf beter te weten. Deze houding gaat gepaard met een afname van territoriale gemeenschap.<sup>17</sup> Op het internet kan iedereen zijn eigen weg vinden of creëren, waarbij men niet afhankelijk is van anderen. Er is een afname te zien van betrokkenheid bij de lokale samenleving en een toename van individualisme en participatie in virtuele netwerken welke ook wel zelfgerichte netwerken kunnen worden genoemd.<sup>18</sup> De moderne mens wil zich niet vastleggen, is flexibel en wil alleenbeslisser zijn over de eigen levensinvulling.

### 2.3 Opkomst ketensamenwerking in het publieke en maatschappelijke domein

De maatschappelijke dienstverlening, zoals op het gebied van welzijn, zorg en onderwijs, kwam door de opkomst van de netwerksamenleving steeds meer onder druk te staan.<sup>19</sup> Door de transformatie van de maatschappij is de relatie tussen de burger en de overheid veranderd. Burgers zijn mondiger, veeleisend, met kennis onderlegd en verdedigen hun rechten.<sup>20</sup> Om aan deze eisen tegemoet te kunnen komen is een omslag vereist van een aanbodgestuurde

---

<sup>14</sup> Castells, M. (2003) p. 129

<sup>15</sup> Castells, M. (2003) p. 14

<sup>16</sup> Castells, M. (2003) p. 66

<sup>17</sup> Castells, M. (2003) p. 139

<sup>18</sup> Castells, M. (2003) p. 66

<sup>19</sup> WRR, (2004) p. 9

<sup>20</sup> Noordegraaf, M., (2004), p. 56,57

dienstverlening naar een vraaggestuurde dienstverlening. In deze context kwam het netwerkdenken op. Gesteld wordt dat het organiseren in netwerken en ketens een antwoord is op de kloof die ontstaan is door het verticaal organiseren van organisaties. Verticaal organiseren waarmee bedoeld wordt op het toepassen van een hiërarchische structuur heeft verschillende voordelen zoals een hoge mate van efficiency, duidelijke lijnen van verantwoordelijkheid en een concentratie van kennis.<sup>21</sup> Auteurs stellen dat de nadruk op de hiërarchische structuur een gevolg is van 'new public management' (NPM).<sup>22</sup> NPM is een beweging die publieke organisaties meer resultaatgericht, meer gecoördineerd en efficiënter heeft laten werken, door bijvoorbeeld resultaten specifiek en meetbaar te maken.<sup>23</sup>

Toch is een verticale structuur niet in alle organisaties en omgevingen zaligmakend. Bij complexe sectoroverschrijdende problemen waarbij samenwerking noodzakelijk is, is een verticale structuur een nadeel. Verticaal ingerichte organisaties, ook wel bureaucratische organisaties genoemd, zijn vaak log en niet flexibel genoeg om in te kunnen spelen op een veranderende maatschappij.<sup>24</sup>

Wanneer problemen niet onder één afdeling vallen, bijvoorbeeld bij complexe sociale problematiek, herkennen overheden steeds vaker dat er moet worden samengewerkt tussen afdelingen. Samenwerking tussen afdelingen maar ook met externe partijen zorgt voor extra input en meer creativiteit en expertise voor het oplossen van complexe problemen.<sup>25</sup> Door middel van ketensamenwerking, een vorm van horizontale organisatie, wordt geprobeerd de betrokkenheid bij beleid te vergroten. Hierbij is het organiseren van ketens en netwerken geen vervanging van een verticale structuur maar eerder een toevoeging op een verticale structuur.<sup>26</sup>

### *Publieke en maatschappelijke ketensamenwerking*

Metcalf en Richards stellen dat publiek managen het best omschreven kan worden als: 'getting things done through other organizations'.<sup>27</sup> Dit is ook precies wat gebeurt in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking. In een beleidsketen werken publieke en soms ook private partijen samen om maatschappelijke doelen te bereiken. In dit kader wordt het onderscheid tussen publieke en private organisaties steeds vager. Een strikte scheiding tussen publieke en private organisaties is daarom moeilijk te verdedigen. Volgens Dahl & Lindgrom kunnen de twee begrippen als twee polen worden gezien, waarbij verschil wordt gemaakt in welke mate een organisatie alleen private waarde gecreëerd en in welke mate naast private waarde ook publieke waarde wordt gecreëerd.<sup>28</sup> Publieke waarde kan hierbij gezien worden als waarde voor de maatschappij, terwijl private waarde gezien kan worden als waarde voor de organisatie zelf. Private organisaties voeren in dit kader publieke taken uit, waarbij de verantwoordelijkheid voor deze taken bij de overheid blijft. Organisaties die maatschappelijk diensten aanbieden zijn voornamelijk private organisaties die een publieke taak toegekend hebben gekregen. Deze organisaties worden gefinancierd door de overheid, waardoor er beperkte of geen concurrentie plaatsvindt.

Veel van deze organisaties zijn eerder ontstaan vanuit particulier initiatief in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw. Deze initiatieven kregen op verschillende manieren vorm, bijvoorbeeld in stichtingen of verenigingen, waarmee men een sociale functie in de maatschappij vervulde. Na de tweede

---

<sup>21</sup> SSA, (2007), p. 1

<sup>22</sup> Shergold, P., (2004), p. 224, Christensen & Laegreid (2007) p. 1060

<sup>23</sup> Noordegraaf, M. (2004) p. 87

<sup>24</sup> Castells, M. (2003) p. 154

<sup>25</sup> Pollitt (2003) in: SSA, (2007) p. 3, 4

<sup>26</sup> SSA, (2007), p. 2

<sup>27</sup> Metcalfe, M., Richards, S., (1991) p. 220

<sup>28</sup> Dahl & Lindgrom in: Desmidt, S. & Heene, A. (2005) p. 56,57

wereldoorlog zijn veel van deze organisaties verstatelijkt. Deze verstatelijking werd in een later stadium opgevolgd door een golf van ontstatelijking. Deze ontstatelijking is een gevolg van een terugtrekkende overheid die probeert door middel van marktwerking de kosten van de sociale sector te drukken. Volgens Bovens kan deze vorm van taakafstoting gezien worden als privatisering, omdat er sprake is van externe verzelfstandiging, maar taken niet volledig worden afgestoten.<sup>29</sup>

### *Afhankelijkheid van organisaties*

Door een focus op inhoud zijn organisaties in verschillende organisaties opgedeeld. Zo is bijvoorbeeld de Jeugdzorg van eerder uiteengevallen in verschillende organisaties, namelijk: de Jeugdgezondheidszorg, Algemeen Maatschappelijk Werk, Jeugd-GGZ, Speciaal Onderwijs en instellingen voor curatieve Jeugdzorg.<sup>30</sup> Deze organisaties hebben allemaal een eigen taak en bevoegdheid. Mede door deze verspleten organisaties zijn er op elk beleidsthema veel verschillende organisaties actief. Deze organisaties werken samen aan een integrale zorgaanpak en zijn dus ook van elkaar afhankelijk voor het bereiken van resultaat. Dit zorgt ervoor dat bij iedere kwestie meerdere organisaties betrokken zijn, waardoor een enkele organisatie niet haar eigen visie kan opleggen aan anderen maar er altijd moet worden samengewerkt en onderhandeld.<sup>31</sup>

### *Veranderende rol overheid*

Door de teruggetreden overheid en de fragmentatie van organisaties is de rol van de overheid veranderd van een beleidsmakende en uitvoerende rol, naar een meer regisserende rol. Door deze veranderende rol is een traditionele hiërarchische oriëntatie niet meer voldoende en is er een vraag naar vernieuwing in eigen taakvervulling en besluitvorming.<sup>32</sup> De lokale overheid ziet in een hechtere samenwerking met publieke en private organisaties mogelijkheden om in te spelen op de veranderende situatie en zo maatschappelijke doelen beter te kunnen bereiken. Hier wordt op verschillende manieren invulling aangegeven, bijvoorbeeld door het inrichten van netwerk- of ketenstructuren. Deze structuren zijn een logisch gevolg van de gedeelde verantwoordelijkheden die private en publieke organisaties hebben.

## 2.4 Kenmerken en soorten van ketensamenwerking

Om ingewikkelde sociale problematiek te bestrijden kiezen veel gemeenten ervoor om ketens te formeren rond een bepaald thema, bijvoorbeeld rond Jeugd en Gezin of rond dak- en thuislozenproblematiek. In deze paragraaf komt naar voren wat nu eigenlijk een keten is en dat het organiseren van ketensamenwerking om problemen op te lossen ook weer nieuwe problemen met zich mee brengt.

### 2.4.1 Ketendefinities

Ketens komen voor in verschillende hoedanigheden. Zo bestaan er in de zorg zogenaamde 'zorgketens' waarmee de aansluiting van verschillende werksoorten in het zorgaanbod worden bedoeld. Een ander voorbeeld is de veiligheidsketen van de brandweer, waarmee de afstemming en uitoefening van verantwoordelijkheden in een bepaald beleidsveld wordt

---

<sup>29</sup> Bovens, M. A. P. e.a. (2001) p. 197

<sup>30</sup> Beemer, F. e.a., (2007), p. 142

<sup>31</sup> Bovens, M. A. P. e.a. (2001) p. 142

<sup>32</sup> Aa, v/d (2001) p. 13



bedoeld.<sup>33</sup> In dit rapport staan beleidsketens centraal. Beleidsketens worden door verschillende schrijvers verschillend gedefinieerd. Hier volgen nu enkele definities. Van der Aa en Konijn zien ketens als:

*‘verbonden en afgestemde deelprocessen die leiden tot een voor een afnemer bevredigend product of dienst.’<sup>34</sup>*

Poorthuis geeft een meer uitvoerige beschrijving voor een keten:

*‘een gericht georganiseerd werkverband binnen vele sectoren van de samenleving, zoals overheid, gezondheidszorg, onderwijs of bedrijfsleven. Ze zijn met name actueel vanwege complexe maatschappelijke vraagstukken en complexe organiseervraagstukken. Een keten kenmerkt zich daarbij door de betrokkenheid van meerdere partijen, die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen, zoals zorgketens, distributieketens, productieketens en opleidingsketens.’<sup>35</sup>*

Wat in definities van (beleids)ketens terugkomt is dat er sprake is van een samenwerking tussen meerdere actoren en dat deze actoren voor het komen tot een bepaald doel van elkaar afhankelijk zijn. Ook komt naar voren dat beleidsketens zijn ingericht om in te kunnen spelen op complexe maatschappelijke problemen en dat deze complexiteit van problemen het bestaansrecht vormen van publieke en maatschappelijke ketensamenwerking.

Het organiseren van netwerk- en ketensamenwerking kan worden geschaard onder de beweging van de overheid om integraal te werken. Deze beweging wordt ook wel ‘joined-up government’, ‘whole of government’ of ‘governance’ genoemd. Met deze beweging probeert de overheid door grenzen tussen afdelingen en departementen te negeren, een integraal overheidsbeleid te creëren voor specifieke problemen.<sup>36</sup>

#### 2.4.2 Onderscheid ketens en netwerken

Ketensamenwerking onderscheidt zich van netwerksamenwerking op verschillende punten. Castells ziet een netwerk als een stelsel van onderling verbonden knooppunten.<sup>37</sup> Zo zou een netwerk gezien kunnen worden als een voorwaarde voor het bestaan van ketens. Arno Korsten noemt een keten dan ook wel een sub-type van een netwerk. Hieruit volgt dat problemen die in een netwerk voorkomen, ook in ketens kunnen voorkomen.<sup>38</sup> Een netwerk is primair een verband van maatschappelijke partijen, maar met een meer vrijblijvend karakter en een losse structuur. Ketens zijn samenwerkingsverbanden op resultaat en effectniveau, waarbij getracht wordt ordening aan te brengen in netwerken.<sup>39</sup> Hierbij wordt op een meer concrete manier afspraken gemaakt, die de vorm kunnen hebben van contracten waarbij bijvoorbeeld de gemeente opdrachtgever is en een private organisatie opdrachtnemer. Uiteindelijk draait het bij ketensamenwerking om sturend en organiserend vermogen op basis van samenwerking en communicatie. Kernbegrippen zijn in deze context: handelingen, contracten, afstemming, transparantie en afhankelijkheid.<sup>40</sup> Hierbij is de verbinding en afstemming tussen de verschillende onderdelen van de keten belangrijk voor de cliënten van de keten. De vragen en

<sup>33</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 17

<sup>34</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 27

<sup>35</sup> Poorthuis, A. M., (2003), p. 69

<sup>36</sup> Christensen T., Laegreid, P. (2007) p. 1060

<sup>37</sup> Castells, M. (2003), p. 13

<sup>38</sup> Korsten, A. F. A., p. 3

<sup>39</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 18

<sup>40</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 19

eisen van deze cliënten zijn sturend voor hoe de keten wordt georganiseerd.<sup>41</sup> De afstemming tussen de verschillende organisaties in de keten worden gefaciliteerd door afspraken en contracten over prestaties van de verschillende ketenpartners.

#### 2.4.3 Voordelen van ketensamenwerking

Overheden hebben verschillende motieven voor het organiseren van ketensamenwerking, zoals efficiency en effectiviteit vergroten en meer vraag gestuurd kunnen werken. Organisaties met een publieke taak worden vervolgens min of meer gedwongen om in deze ketensamenwerking te functioneren. Deze worden immers (grotendeels) gefinancierd door de overheid en zijn daarom afhankelijk van de overheid. De overheid is anderzijds ook afhankelijk van deze organisaties voor de uitvoering van de publieke taak. Door deze wederzijdse afhankelijkheid is samenwerking geen keuze maar een gegeven. Dit neemt niet weg dat ondanks het verplichtende karakter van ketensamenwerking, ketensamenwerking veel voordelen kan bieden, ook voor private organisaties. Het ultieme doel dat met ketensamenwerking beoogd wordt is een betere dienstverlening aan de burger, door een sluitende aanpak te creëren. Een volledig sluitende aanpak is het streven, maar in de praktijk een utopie. Naast de voordelen specifiek voor de burger kan het organiseren van ketens leiden tot verschillende andere voordelen:<sup>42</sup>

1. creëren van een breed perspectief
2. één centraal toegangspunt
3. aanmoedigen van innovatie
4. hogere effectiviteit door schaalvoordelen

##### *Creëren van een breed perspectief*

Door samen te werken met verschillende afdelingen en organisaties ontstaat een breder perspectief. Een eenzijdig perspectief op een ingewikkeld probleem zal hierdoor minder voorkomen, waardoor er minder gevaar is voor tunnelvisie. Hierbij stelt van der Aa wel de voorwaarde dat een organisatie niet op het organisatiebelang moet worden afgerekend maar op het resultaat van het gezamenlijke beleid.<sup>43</sup>

##### *Eén centraal toegangspunt*

Wanneer alle betrokken organisaties rond een thema samenwerken, kan er gewerkt worden aan één toegangspunt voor de burger van waaruit organisaties worden ingeschakeld. Dit heeft verschillende voordelen. Enerzijds is het voor de burger simpel en overzichtelijk. Daarnaast krijgen organisaties een completer beeld van de problemen die er spelen en is één meldpunt voor alle organisaties efficiënt.

##### *Aanmoedigen van innovatie*

Door het samenwerken van verschillende organisaties die allemaal expertise in huis hebben ontstaat een brede verzameling aan kennis. Wanneer deze kennis op elkaar kan worden afgestemd kunnen nieuwe ideeën ontstaan en kan gewerkt worden aan innovatie.

---

<sup>41</sup> Aa, A. v/d & Konijn, T. (2001), p. 27

<sup>42</sup> SSA, (2007), p. 4

<sup>43</sup> Aa, A. v/d & Konijn, T. (2001), p. 51

### *Hogere effectiviteit door schaalvoordelen*

Door samen te werken kunnen schaalvoordelen leiden tot lagere kosten en een betere onderhandelingspositie. Daarnaast kan door een goede afstemming tussen organisaties worden voorkomen dat organisaties dubbel werk doen, wat kan resulteren in minder tijdverlies en minder kosten en meer tijd voor daadwerkelijk hulp verlenen.

#### 2.4.4 Afstemmingsproblemen

Organiseren in ketens resulteert niet alleen in voordelen maar brengt ook nieuwe risico's met zich mee, in de vorm van afstemmingsproblemen. Een horizontale structuur geeft veel mogelijkheden voor bijvoorbeeld (intensief) samenwerken en het verhogen van betrokkenheid van actoren, maar mist daarmee in zekere zin de voordelen van een sterke verticale structuur. Volgens de literatuur komen publieke managers verschillende problemen tegen bij het implementeren en uitvoeren van ketensamenwerking die in de volgende categorieën samengevat kunnen worden:<sup>44</sup>

1. Fragmentatie
2. Aansprakelijkheid
3. Departementalisme
4. De menselijke factor

#### *Fragmentatie*

Zoals eerder werd beschreven is het organiseren van ketens gericht op het samenbrengen van actoren en het tegengaan van fragmentatie. Het is daarom ook paradoxaal dat juist het organiseren van ketens kan leiden tot fragmentatie. Juist wanneer organisaties meer geïntegreerd samenwerken in ketens is coördinatie tussen deze verschillende ketens problematisch.<sup>45</sup> Wanneer geprobeerd wordt verschillende ketens met elkaar te verbinden ontstaan nieuwe coördinatie-units en overlegstructuren. Dit heeft een grotere complexiteit van het geheel tot gevolg, waardoor het onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer er dubbel werk wordt geleverd. Het gevaar hiervan is dat het geheel totaal onoverzichtelijk wordt en dat uitvoerende partijen geen beeld meer hebben van welke organisatie zich voor welk doel inzet.

Door de versnippering van verantwoordelijkheden over verschillende organisaties is de oplossing voor een cliënt óók versnipperd over verschillende organisaties. Dit levert in verschillende gevallen problemen op. Wanneer de hulpverlening niet goed op elkaar is afgestemd of niet synchroon verloopt is de kans groot dat problemen blijven bestaan omdat niet alle organisaties goed hebben gefunctioneerd.<sup>46</sup> Afhankelijkheid van andere organisaties voor het boeken van resultaat kan dus problematisch zijn.

#### *Aansprakelijkheid*

'*Wie betaalt bepaalt*', is een veelgehoorde kreet in de publieke sector. De overheid probeert te sturen door subsidie te verbinden aan bepaalde prestatieafspraken. Hierbij werd voorheen gefocust op de input en output van instanties, maar tegenwoordig worden subsidies verbonden

---

<sup>44</sup> Hunt, S. (2005), p. 11

<sup>45</sup> Hunt, S. (2005), p. 11

<sup>46</sup> Gerris, J.R.M. e.a., (2007) p. 58

aan doelen en resultaten.<sup>47</sup> Hierdoor is het minder belangrijk *hoe* er resultaten worden bereikt, maar *dat* resultaten worden bereikt. Door deze verschuiving van focus ontstaan er nieuwe mogelijkheden om door samenwerking resultaat te boeken.

Deze focus op resultaten heeft niet altijd het gewenste resultaat. Dit is logisch wanneer gezamenlijk beleid en gezamenlijke doelen worden gecombineerd met het afrekenen op prestaties van organisaties afzonderlijk.<sup>48</sup> Omdat individuele organisaties toch moeten presteren wordt er vaak voor de bekende veilige weg gekozen van hiërarchie, en wordt er minder risico genomen in horizontale samenwerkingsverbanden zoals ketens. Dit heeft minder creativiteit en durf tot gevolg in ketens.

Ketensamenwerking kan gezien worden als een horizontale structuur die wordt toegepast naast een verticale structuur.<sup>49</sup> Een gevaar van een horizontale structuur is dat er onduidelijkheid kan ontstaan over wie eindverantwoordelijk is.<sup>50</sup> Door horizontale en verticale structuren te combineren is het niet altijd duidelijk wie de baas is en aan wie verantwoording afgelegd moet worden. Daarnaast bestaan er verschillende subsidieregelingen naast elkaar, zodat organisaties waarbij bijvoorbeeld subsidie door de gemeente geweigerd wordt, toch via een omweg subsidie kan krijgen, bijvoorbeeld door het persoonsgebonden budget (PGB). Onduidelijkheid over de leiding en over wie waarvoor betaalt, maakt de overheid complex en ondoorzichtig.

### *Departementalisme*

Een ander negatief effect op ketensamenwerking is de kans op 'departementalisme'. Met departementalisme wordt de focus op het eigen departement of afdeling bedoeld. Verantwoordelijkheden zijn vaak over verschillende sectoren verdeeld, bijvoorbeeld onderwijs, zorg, welzijn enzovoorts. Hierdoor kunnen per sector andere belangen spelen wat de samenwerking tussen de verschillende sectoren niet ten goede komt.<sup>51</sup> Wanneer met een sterke verticale sturing mensen worden afgerekend op hun resultaten, leidt dit ertoe dat het eigen resultaat 'heilig' wordt en men het grotere plaatje uit het oog verliest. Concurrentie met andere afdelingen ontstaat, wat niet ten goede komt aan de samenwerking. Werkzaamheden worden beperkt tot het eigen takenpakket en er is geen bereidwilligheid om mee te werken aan andere werkzaamheden, wat uiteindelijk ten koste gaat van een adequate integrale dienstverlening. In plaats van een integrale dienstverlening ontstaat juist fragmentatie omdat mensen gefocust zijn op de grenzen tussen organisaties en sectoren.

### *De menselijke factor*

Samenwerkingsverbanden staan of vallen door relaties tussen mensen. Enerzijds kan een goede relatie tussen actoren leiden tot snelle onderhandelingen, medewerking en continue interactie, terwijl een slechte relatie kan leiden tot een gebrek aan integratie, gebrek aan draagvlak voor de samenwerking en een gebrek aan vertrouwen.<sup>52</sup> Dat mensen goed met elkaar overweg kunnen en vertrouwen hebben in elkaar is dus essentieel voor het succes van het samenwerkingsverband. Vertrouwen in het samenwerken kan tot op een zekere hoogte gestuurd worden door op alle niveaus van samenwerking het nut van de samenwerking te

---

<sup>47</sup> Kavanagh, e.a. in: Hunt, S. (2001), p. 12

<sup>48</sup> Shergold, P. (2004), p. 227

<sup>49</sup> Koffijberg, J. (2007) p. 85

<sup>50</sup> Gerris, J.R.M. e.a., (2007) p. 13

<sup>51</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 32,33

<sup>52</sup> Hunt, S. (2005) p. 13

laten zien. Dit kan zorgen voor vertrouwen in elkaar en in de samenwerking, wat zorgt voor draagvlak voor de keten.

De menselijke factor is daarnaast ook belangrijk op uitvoerend niveau. Zoals gezegd zijn organisaties afhankelijk van elkaar voor het behalen van maatschappelijke doelen. In dit kader kunnen organisaties niet kiezen met wie men samenwerkt en is men eigenlijk tot elkaar veroordeeld.<sup>53</sup> Prestaties van organisaties afzonderlijk zijn onder andere afhankelijk van de professionals die er werkzaam zijn. Professionals in de hulpverlening kunnen hun werkzaamheden alleen verrichten door te oordelen en te beoordelen, in te schatten en af te wegen, te interpreteren en besluiten te nemen.<sup>54</sup> Een professional kan gezien worden als iemand die zich onderscheidt door specifieke vakkennis, deze vakkennis continu ontwikkelt, gecontroleerd wordt door organisaties van beroepsbeoefenaren en zich kenmerkt door een professionele ethiek. Naast deze kennis heeft de professional ook vaardigheden ontwikkeld om zijn kennis goed te kunnen toepassen.<sup>55</sup> De doorontwikkeling van vakkennis is essentieel om te kunnen inspelen op belangrijke maatschappelijke veranderingen. De kwaliteit van een professional is daarom belangrijk voor de kwaliteit van de integrale ketensamenwerking. Deze samenwerking staat of valt met het adequaat functioneren van professionals en het vertrouwen in professionals.

## 2.5 Conclusie

De opkomst van netwerk en ketenstructuren kan gezien worden als een reactie op een veranderende maatschappij en de 'New Public Management' benadering die zijn intrede deed in de publieke sector. Ketenstructuren kunnen veel voordelen opleveren, wanneer de gevaren ervan goed opgevangen kunnen worden. De gevaren van ketensamenwerking, die ook wel als sociale risico's kunnen worden gezien, zijn samen te vatten in de volgende begrippen: fragmentatie, aansprakelijkheid, departementalisme en de menselijke factor. Door fragmentatie ontstaat er een verdeelde verantwoordelijkheid voor probleemgevallen, waardoor er onduidelijkheid ontstaat over de eigenaarschap van een probleem. Ook zijn de grenzen tussen organisaties en de afhankelijkheid van andere organisaties en personen factoren die problemen kunnen veroorzaken en samenwerking kunnen bemoeilijken. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de aard van deze problematiek. Hierbij zal worden geanalyseerd om wat voor soort problematiek het gaat en in welke richting een oplossing kan worden gezocht. Vervolgens zal deze oplossing met theoretische onderbouwing verder worden uitgewerkt.

---

<sup>53</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 33

<sup>54</sup> Gerris, J.R.M. e.a., (2007), p. 7

<sup>55</sup> Freidson, E. (2001) in: Gerris, J.R.M. e.a., (2007), p. 9

## H3 Coördinatie

---

### 3.1 Inleiding

De nieuwe sociale problemen in en door ketensamenwerking die zijn beschreven in hoofdstuk twee vragen om aandacht, en vragen om een oplossing. De gemeente als eindverantwoordelijke voor de ketensamenwerking heeft een belangrijk aandeel in het zoeken naar deze oplossing. In dit hoofdstuk zal de ketenproblematiek worden gekarakteriseerd als een coördinatievraagstuk en zullen de mogelijkheden worden verkend waarmee ingespeeld kan worden op de problematiek. Hierbij zal worden ingegaan op wat coördinatie precies is en welke vormen van coördinatie er zijn. Vervolgens zal worden ingegaan op de verschillende soorten coördinatiemechanismen die te onderscheiden zijn en hoe de coördinatiemechanismen terug te zien zijn in verschillende soorten escalatiemodellen.

### 3.2 Afstemmingsproblematiek als coördinatievraagstuk

#### 3.2.1 Coördineren vanuit een risicobesef

Het moge duidelijk zijn dat de verschillende afstemmingsproblemen van ketensamenwerking, genoemd in paragraaf 2.4.4, complex zijn en moeilijk op te lossen. Door de versnippering van de aanpak van een probleem ontstaat er onduidelijkheid over het 'eigenaarschap' van het probleem. Met eigenaarschap van het probleem wordt bedoeld welke persoon of partij verantwoordelijk is voor de aanpak van het probleem en daarom ook aan te spreken is op het gevoerd beleid. Wanneer problemen geen eigenaar hebben, dan moeten partijen uit zichzelf zich verantwoordelijk voelen om zich met het probleem bezig te gaan houden. Voor deze partijen is het echter makkelijker om vervolgens zich te distantiëren van het probleem wanneer een oplossing niet werkt of wanneer een oplossing teveel tijd en moeite kost. Zodoende kunnen probleemgevallen lang blijven bestaan, wat kan leiden tot gevaarlijke situaties als zware problemen niet tijdig worden opgemerkt en aangepakt. Het organiseren van ketens kan dus leiden tot het ontstaan van sociale risico's.

Eenzijds kan gesteld worden dat deze nieuwe sociale risico's niet in alle gevallen te voorkomen zijn en dat er sprake is van een veiligheidsutopie. Wetenschappelijk wordt een steeds beter beeld gekregen van wat er in de samenleving misgaat en mis kan gaan, maar dit betekent niet dat al deze risico's ook daadwerkelijk kunnen worden uitgesloten.<sup>56</sup> Anderzijds, wanneer niet *alle* risico's kunnen worden uitgesloten, betekent dat niet dat de overheid niet de moeite moet nemen om zoveel mogelijk risico's uit te sluiten. De overheid heeft de publieke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van haar burgers en zal zich in moeten zetten om deze veiligheid zoveel mogelijk te waarborgen. Er wordt dus gecoördineerd met een risicobesef. Door een gebrek aan coördinatie en afstemming ontstaan afstemmingsproblemen in ketensamenwerking die kunnen worden aangeduid als nieuwe sociale risico's van ketensamenwerking. De afstemmingsproblemen die centraal staan vragen om coördinatie. Het gaat hier namelijk om de manier waarop er wordt gecoördineerd in ketensamenwerking en hoe wordt ingespeeld op de afstemmingsproblemen die de kop op steken bij het organiseren in samenwerkingsverbanden.

---

<sup>56</sup> Gerris, J.R.M. (2007) p. 6

### 3.2.2 Horizontale en verticale coördinatie

Deze sociale risico's van samenwerking die ontstaan, moeten worden bewaakt of liever worden voorkomen. Dit wordt bijvoorbeeld geprobeerd door ketens beter op elkaar af te stemmen en om af te stemmen is coördinatie nodig. Coördineren wordt in het Nederlands woordenboek beschreven als 'het ervoor zorgen dat zaken op elkaar afgestemd zijn'.<sup>57</sup> Bij coördinatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen horizontale en verticale coördinatie.

Verticale coördinatie is de meer traditionele manier om te coördineren. Bij verticale coördinatie is er sprake van een zekere mate van hiërarchie en niveaus. Hierbij wordt formele macht naar lagere lijnniveaus verplaatst.<sup>58</sup> Ieder niveau moet verantwoording afleggen aan een hoger niveau. Het is duidelijk wie de leiding heeft en opdrachten van de centrale persoon of instantie die stuurt, moeten worden opgevolgd.

Bij horizontale coördinatie ligt de nadruk op samenwerking en gelijkheid en is hiërarchie minder belangrijk. Het gaat hierbij om de mate waarin niet-managers beslissingsbevoegdheid hebben.<sup>59</sup> In dit kader leidt verticale coördinatie tot een verticale structuur en een verticale verantwoordingslijn. Een horizontale manier van coördineren leidt tot een horizontale structuur, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan elkaar en waarbij er geen duidelijke persoon of instantie is die de verantwoordelijkheid heeft en coördineert.

Wanneer gekeken wordt naar ketensamenwerking dan kan worden gesteld dat er een horizontale structuur wordt toegevoegd aan een verticale structuur. Er is dus geen sprake van een vervanging van een structuur maar van een complementaire structuur. Hierbij is de ketenstructuur de horizontale samenwerking tussen organisaties en sectoren, terwijl deze organisaties en sectoren ook in een verticale structuur werkzaam zijn.

Activiteiten worden gecoördineerd over grenzen van organisaties en sectoren heen, zonder deze grenzen weg te halen.<sup>60</sup> Deze structuur is te interpreteren als matrixstructuur, waarbij niet gekozen wordt voor één basis van structurering maar voor twee. Hierdoor ontstaan meer verbindingen tussen organisaties en afdelingen, maar ontstaat tegelijk ook een grotere wirwar van verbindingen. Gevolg is dat het principe van eenheid van leiding niet wordt gevolgd en er gezamenlijke verantwoordelijkheden ontstaan.<sup>61</sup>

### 3.2.3 Het coördinatievraagstuk

Deze combinatie van horizontale en verticale coördinatie kunnen leiden tot de beschreven afstemmingsproblemen. Zoals gezegd zijn ketens niet-hiërarchische samenwerkingsverbanden. De nadruk ligt op samenwerking en niet op macht, wat leidt tot flexibiliteit. Enige mate van centrale sturing is echter nodig om heldere afspraken te maken over de afstemming van de ketenaanpak en overzicht te houden op de ketenaanpak. Bij deze centrale sturing gaat echter een zekere mate van hiërarchie gepaard, wat ten koste gaat van de flexibiliteit de keten.<sup>62</sup> Centrale sturing leidt in de regel tot minder flexibiliteit en minder centrale sturing tot meer flexibiliteit.

---

<sup>57</sup> Website van Dale, bekeken op 30 april 2009

<sup>58</sup> Mintzberg, H. (2008), p. 100

<sup>59</sup> Mintzberg, H. (2008), p. 101

<sup>60</sup> Ling, T. (2002) p. 616

<sup>61</sup> Mintzberg, H., (2008) p. 89

<sup>62</sup> Aa, A. v/d, Konijn, T. (2001), p. 36

In publieke ketens wordt deze centrale sturing uitgevoerd door de gemeente of wordt hiervoor door de gemeente een ketenregisseur aangesteld, omdat de overheid een rol heeft in het bieden van een vangnet of extra maatregelen aan risicogroepen die niet voldoende bereikt worden door de zorg.<sup>63</sup> De ketenregisseur is onafhankelijk, boven het netwerk verheven en ziet toe op het behalen van gemeenschappelijke doelen.<sup>64</sup>

Wanneer verschillende ketens moeten gaan samenwerken wordt het ingewikkelder. Wanneer bij een casus verschillende ketens betrokken zijn, zijn er ook verschillende ketenregisseurs betrokken. De gemeente is namelijk niet altijd ketenregisseur, bijvoorbeeld bij de Justitiële keten of bij Jeugdzorg die regionaal is georganiseerd.<sup>65</sup> Bij het samenkomen van verschillende ketens ontbreekt centrale regie. De verschillende regisseurs zijn niet ondergeschikt aan elkaar en kunnen daarom niet worden gedwongen om over te gaan tot een bepaalde actie. Er is een gebrek aan verantwoordelijkheid voor de casus, omdat niet specifiek één partij is aan te spreken op de resultaten van de ketenaanpak.

Het coördinatievraagstuk in ketens bestaat dus uit twee onderdelen, enerzijds leidt centrale sturing tot een afname van flexibiliteit en is mede daarom impopulair in ketensamenwerking, anderzijds is centrale sturing problematisch wanneer problemen ketenoverstijgend zijn. Dit alles heeft te maken met een gebrek aan een centrale autoriteit en verdeelde macht.

### 3.3 Coördinatiemechanismen

Zoals gezegd brengt maatschappelijke ketensamenwerking afstemmingsproblemen met zich mee, zoals departementalisme, fragmentatie en onduidelijkheid over wie aansprakelijk is. Wanneer er onduidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is, kan het zijn dat problemen niet worden aangepakt en mogelijk gaan escaleren. De gemeente als eindverantwoordelijke voor het beleid wil ten alle tijde voorkomen dat problemen uit de hand lopen. Er wordt dus gecoördineerd vanuit een risicobesef. Hier vanuit ontstaat de vraag naar meer stabiliteit, controle en coördinatie. In organisaties kan op verschillende manieren gecoördineerd worden. Mintzberg heeft een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende manieren waarop deze coördinatie kan plaatsvinden, die ook wel coördinatiemechanismen worden genoemd.

#### 3.3.1 Soorten Coördinatiemechanismen

Mintzberg zet in zijn typologie uiteen dat er in hoofdlijn vijf verschillende soorten coördinatiemechanismen zijn te gebruiken, namelijk:

1. onderlinge aanpassing
2. direct toezicht
3. standaardisatie van werkprocessen
4. standaardisatie van vaardigheden
5. standaardisatie van resultaten<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Steketee, E. F. (2007), p. 19

<sup>64</sup> Steketee, E. F. (2007), p. 29

<sup>65</sup> Steketee, E. F. (2007), p. 75

<sup>66</sup> Mintzberg, H., (2008) p. 4-6



### *1. Onderlinge aanpassing*

Bij onderlinge aanpassing worden werkzaamheden op elkaar afgestemd door informele communicatie. Dit type coördinatie wordt vooral toegepast in kleine en eenvoudige organisaties, maar paradoxaal ook in juist erg complexe organisaties. In kleine en eenvoudige organisaties is het eenvoudig om werkzaamheden op elkaar af te stemmen, omdat er veel overzicht is. In complexe organisaties is onderlinge aanpassing moeilijk, maar omdat andere coördinatiemechanismen op basis van standaardisatie niet geschikt zijn, blijft onderlinge aanpassing over als meest geschikt coördinatiemechanisme in die omgevingen.

### *2. Direct toezicht*

Wanneer organisaties groeien is onderlinge aanpassing als coördinatiemechanisme vaak niet meer voldoende voor het stroomlijnen van werkprocessen. Direct toezicht wordt dan toegepast. Dit houdt in dat één persoon de verantwoordelijkheid heeft voor het werk van anderen, de anderen instrueert en de werkzaamheden bewaakt.

### *3. Standaardisatie van werkprocessen*

Een andere manier om te coördineren is het standaardiseren van werkprocessen. In dit geval worden werkzaamheden zo ontworpen dat de inhoud van het werk gespecificeerd is, zodat men precies weet wat men moet doen. Een voorbeeld is het werken aan de lopende band, waarbij werknemers keer op keer dezelfde handeling uitvoeren.

### *4. Standaardisatie van vaardigheden*

Naast standaardisatie van werkprocessen kan er ook worden gecoördineerd door de standaardisatie van vaardigheden. In dit geval wordt niet het werk gestandaardiseerd maar de uitvoerder van het werk. Dit is bijvoorbeeld het geval in een ziekenhuis waar mensen worden aangenomen die al een bepaalde opleiding hebben genoten, bijvoorbeeld chirurgen.

### *5. Standaardisatie van resultaten*

Het laatste coördinatiemechanisme dat Mintzberg noemt, is de standaardisatie van resultaten. In dit geval is het eindproduct of dienst duidelijk maar de manier waarop het resultaat bereikt wordt is niet gespecificeerd. Een voorbeeld hierbij is een taxichauffeur die naar een adres moet rijden, maar daarin zelf keuzes kan maken hoe hij naar dit adres gaat rijden.

#### 3.3.2 Omgevingsfactoren

Deze verschillende coördinatiemechanismen zijn niet in alle omgevingen even bruikbaar. De omgeving is van invloed op welk coördinatiemechanisme het meest geschikt is. Onder de omgeving van een organisatie wordt het geheel van dingen, omstandigheden of invloeden verstaan waar een organisatie mee te maken krijgt. Dit is haast allesomvattend, bijvoorbeeld de kennis waaruit wordt geput, het product, de klanten, concurrenten of bijvoorbeeld het politiek klimaat.<sup>67</sup> Mintzberg maakt in zijn typologie een indeling van de verschillende coördinatiemechanismen, op basis van twee verschillende dimensies van een bestuurlijke omgeving, namelijk stabiliteit en complexiteit.

---

<sup>67</sup> Mintzberg, H., (2008), p. 135

### Stabiliteit van de omgeving

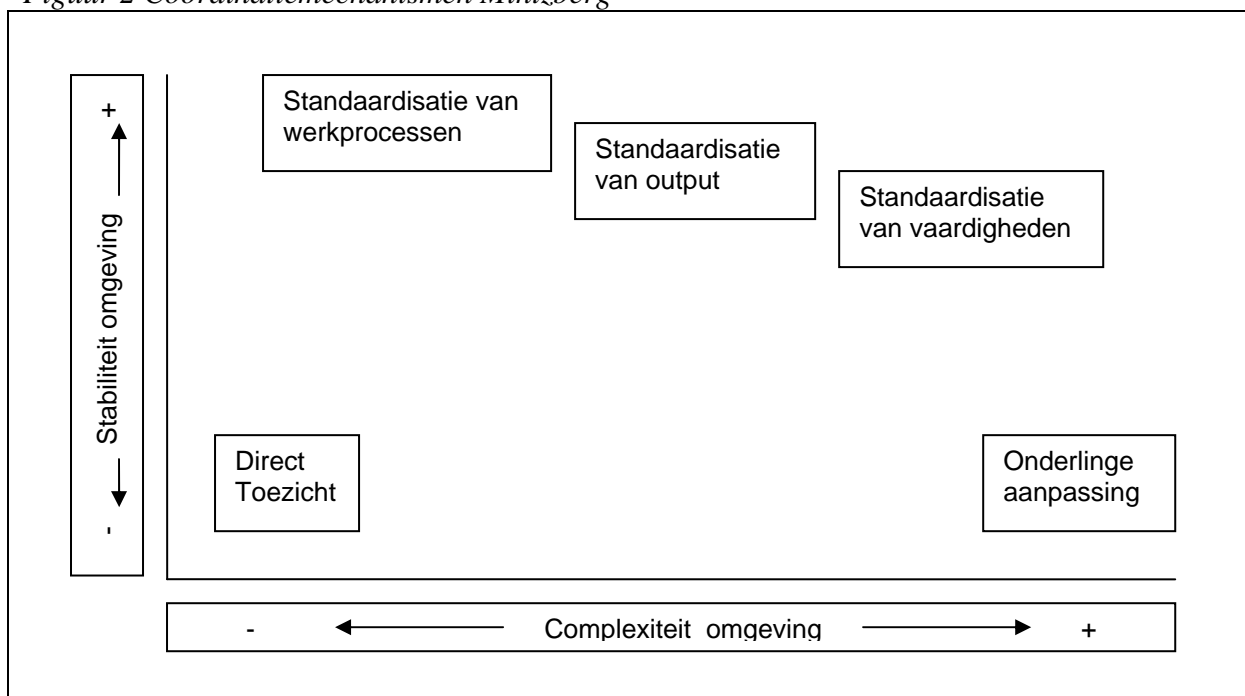
Een omgeving kan enerzijds stabiel zijn, het andere uiterste is dynamisch. Het gaat in deze zin met name om de voorspelbaarheid van een omgeving.<sup>68</sup> Onverwachte, veranderlijke factoren maken een omgeving minder voorspelbaar en daarmee minder stabiel. Dit kunnen allerlei factoren zijn, zoals een onverwachte vraag van klanten, onvoorspelbaarheid van concurrenten, plotselinge veranderingen in beleid of financieringsstromen of andere onzekere factoren.

### Complexiteit van de omgeving

Bij de complexiteit van de omgeving gaat het met name om de doorzichtigheid of ondoorzichtigheid van de omgeving. Wanneer een organisatie moet putten uit specialistische kennis, worden de uit te voeren werkzaamheden minder doorzichtig en moeilijker te begrijpen. Een complexe omgeving is dus een omgeving die ondoorzichtig is en waarbij de processen die spelen voor buitenstaanders moeilijk te begrijpen zijn.

Op basis van de dimensies stabiliteit en complexiteit kunnen de verschillende coördinatiemechanismen worden gepositioneerd. Dit is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 Coördinatiemechanismen Mintzberg<sup>69</sup>



Dus bij een stabiele en overzichtelijke omgeving is het standaardiseren van werkprocessen het meest geschikt als coördinatiemechanisme, terwijl bij een instabiele en complexe omgeving beter kan worden gecoördineerd door middel van onderlinge aanpassing. Opgemerkt moet worden dat er bij de begrippen stabiliteit en complexiteit geen sprake is van absoluutheden, maar van een glijdende schaal.

<sup>68</sup> Mintzberg, H., (2008), p. 136

<sup>69</sup> Mintzberg, H., (2008), p. 139

### 3.4 Inspelen op het coördinatievraagstuk

In paragraaf 3.2 zijn de afstemmingsproblemen van ketensamenwerking aangeduid als nieuwe sociale risico's en wordt gesteld dat het vraagstuk dat centraal staat een coördinatievraagstuk is. Vervolgens is in paragraaf 3.3 geïnventariseerd op welke manieren er gecoördineerd kan worden. Welke manier van coördinatie het beste kan worden toegepast om afstemmingsproblemen te bestrijden, daarover is echter discussie. Gemeenten hebben hierin een bepaalde beleidsruimte om zelf keuzes te maken over hoe ketensamenwerking wordt ingericht in de maatschappelijke sector en hoe er gecoördineerd wordt. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bracht in 2008 een advies uit genaamd *'De ontkokering voorbij'*. Dit advies gaat in op de problemen die ontstaan bij ketensamenwerking en hoe hierop volgens de RMO gereageerd moet worden.

#### 3.4.1 De ontkokering voorbij

In het adviesrapport *'De ontkokering voorbij'* wordt eerst beschreven welke ontwikkelingen de afgelopen decennia de revue zijn gepasseerd. De verkokerde situatie, waarin beleidsterreinen langs elkaar werken, moest worden aangepakt door *ontkokering*; een integrale aanpak. De 'jeugd' of de 'wijk' moest centraal komen te staan en daaromheen werd er georganiseerd. De RMO stelt echter dat deze aanpak van ontkokering net zo goed leidt tot categorisering en verkokering. Verkokering wordt in dit rapport gezien als:

*'situaties waarin organisatorische categorisering – die voortkomen uit behoeften aan verantwoordelijkheidstoedeling, taakdifferentiatie en coördinatie – ertoe leiden dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing (doelen, regels en middelen) relatief onafhankelijk van elkaar opereren terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan.'*<sup>70</sup>

De RMO stelt dat met ontkokering, een integrale aanpak, hetzelfde wordt bewerkstelligd, namelijk categorisering. Met ontkokering worden bestaande indelingen in categorieën vervangen door nieuwe indelingen in categorieën.<sup>71</sup> De nieuwe categorieën evolueren tot nieuwe kokers, waarbij uiteindelijk opnieuw ontkokering nodig is, waardoor ontkokering grenzeloos is.<sup>72</sup> Verder stelt de raad dat de roep om ontkokering een roep is naar centralisatie, controle en beheersing. Ontkokering kan in de praktijk wel werken, maar met name als culturele verandering en het doorbreken van gevestigde patronen.<sup>73</sup> Daarnaast wordt verkokering niet gezien als een louter negatieve beweging, omdat verkokering er ook voor zorgt dat problemen vanuit verschillende zienswijzen worden belicht. Dit maakt het coördinatieprobleem dat voortkomt uit verkokering (en ontkokering) niet minder ernstig.

De RMO vindt dan ook geen oplossing in alleen 'ontkokering' en introduceert een alternatief; een pragmatische *omgangsregeling* met organisatieproblemen zoals verkokering, en niet inzetten op een integrale eindoplossing.<sup>74</sup> Hierbij wordt de logica van publieke dienstverlening gevolgd. In schema 1 is deze logica afgezet tegenover integraal, ontkokerd beleid.

<sup>70</sup> RMO, (2008) *De ontkokering voorbij*, p. 22

<sup>71</sup> RMO, (2008) *De ontkokering voorbij*, p. 25

<sup>72</sup> RMO, (2008) *De ontkokering voorbij*, p. 27

<sup>73</sup> RMO, (2008) *De ontkokering voorbij*, p. 31

<sup>74</sup> RMO, (2008) *De ontkokering voorbij*, p. 39

*Schema 1: Integraal, ontkokerd beleid vs. Logica publieke dienstverlening*

	Integraal, ontkokerd beleid	Logica publieke dienstverlening
Ideaal	Uniformiteit	Variëteit en meervoudigheid
Redeneerlogica	Beleidscentrisch	Logica publieke dienstverlening
Perspectief	Top-down	Bottom- up
Verantwoordelijkheid	Ministeriele verantwoordelijkheid	Maatschappelijke verantwoordelijkheid
Wie ordent complexiteit?	Politiek	Burgers met professionals
Organisatievormen	Afgestemd en uitgelijnd	Redundant, overlappend en concurrerend
Focus	Verdeling en coördinatie	Leren en verbeteren
Benadering	Formalistisch en bureaucratisch	Pragmatisch en situationeel

*Bron: De ontkoking voorbij*<sup>75</sup>

De analyse van de RMO leidt in hoofdlijnen uiteindelijk tot een viertal aanbevelingen, namelijk:

1. Zet de burger centraal
2. Geef professionals de ruimte
3. Gebruik een benadering die gericht is op leren
4. Erken complexiteit en voorkom strakke afbakening

Deze aanbevelingen worden onderschreven als belangrijke criteria voor ketensamenwerking, echter uit deze aanbevelingen vloeit geen oplossing voort, voor de afstemmingsproblemen van ketensamenwerking. De RMO biedt hier geen oplossing voor problemen rond bijvoorbeeld aansprakelijkheid en de gevaren van fragmentatie. De RMO erkent de complexiteit van de problematiek en adviseert op een andere manier te organiseren, maar stelt geen plan voor wat vertelt hoe er grip gehouden kan worden op deze complexiteit. Het probleem is bijvoorbeeld dat professionals het niet altijd met elkaar eens zijn en dat professionals niet weten wie verantwoordelijk is. Om deze problematiek op te lossen moet helderheid en duidelijkheid worden gecreëerd en is coördinatie nodig, hierin voorziet het advies van de RMO niet.

### 3.4.2 'Escalatiemodellen'

Een escalatiemodel koppelt het integraal ontkokerd beleid aan de logica van publieke dienstverlening om zo tot een samenspel te komen van 'the best of both worlds'. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de reguliere ketenaanpak en ketenproblematiek die wordt opgeschaald. De reguliere ketenzorg is pragmatisch en situationeel. Professionals met maatschappelijke verantwoordelijkheid zetten zich in om complexe problematiek op te lossen en er is sprake van concurrentie. Echter wanneer de ketenaanpak om wat voor reden ook stopt, dan wordt er opgeschaald, waarbij afstemming plaatsvindt tussen ketenpartners onderling. Op dat moment wordt tijdelijk de logica van publieke dienstverlening niet gevolgd, maar wordt gewerkt aan een integraal beleid. De lijnen zijn duidelijk en uniform en verantwoordelijkheid verplaatst naar een hoger niveau. De beschrijving van de verschillende opschalingniveaus alsook de werkwijze wanneer wordt opgeschaald naar een hoger niveau, wordt weergegeven in een zogenoemd escalatiemodel.

<sup>75</sup> RMO, (2008) *De ontkoking voorbij*, p. 40

Een escalatiemodel wordt ook wel een opschalingmodel of escalatieladder genoemd. De begrippen escaleren en opschalen worden vaak door elkaar gebruikt, er is echter wel een verschil. Bij beide begrippen gaat het over het inschakelen van een hoger beslissingsniveau, maar de reden waarom verschilt. Escaleren kan gezien worden als opschalen met urgentie, omdat problemen ernstig uit de hand (dreigen te) lopen. Bij een escalatiemodel staat daarom de snelheid van handelen centraal. De structuur van een escalatiemodel kan echter ook als een opschalingsmodel gebruikt worden. In dit rapport wordt de volgende definitie van escalatiemodellen gehanteerd:

*‘Een model waarin beschreven wordt hoe, naar aanleiding van een incident, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden verplaatst naar andere niveau’s ten einde problemen sneller aan te pakken en verdere escalatie van problemen te voorkomen.’*

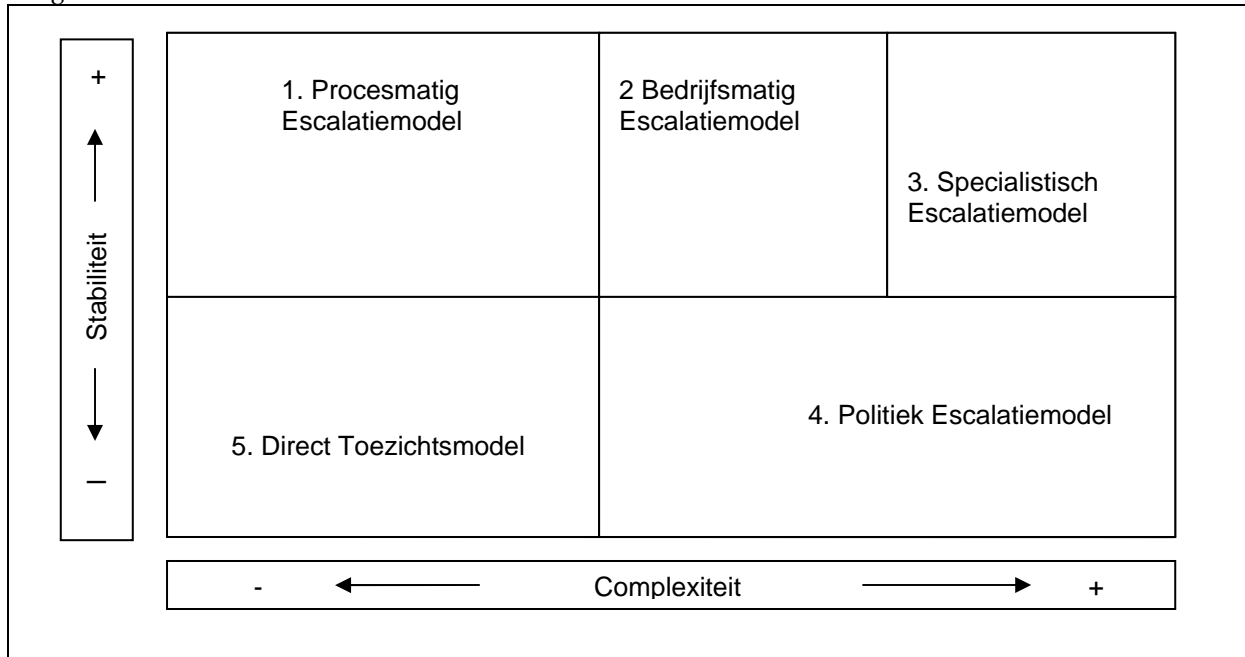
Net als andere modellen is een escalatiemodel altijd een simplificatie van de werkelijkheid. Het is niet gebruikelijk om escalatiemodellen in te zetten in een zorg- en hulpverleningsomgeving. Juist omdat sociale problematiek per geval erg verschillend kan zijn en oplossingen verschillend kunnen uitwerken is het een ingewikkeld proces om de werkelijkheid te simplificeren tot een model. De verwachting is dat een escalatiemodel met helder omschreven verantwoordelijkheden en bevoegdheden per opschalingniveau, kan leiden tot meer duidelijkheid over verantwoordelijkheid voor een casus, heldere communicatielijnen en met name bij vastgelopen casuïstiek een snellere aanpak van problemen. Om de toepasselijkheid van escalatiemodellen te kunnen beoordelen, wordt eerst gekeken naar de verschillende soorten escalatiemodellen die kunnen worden onderscheiden.

### 3.5 Soorten escalatiemodellen

Net zoals er verschillende coördinatiemechanismen te onderscheiden zijn, zijn er ook verschillende soorten escalatiemodellen te onderscheiden. Bij het ene escalatiemodel wordt in detail de werkwijze beschreven bij een incident, terwijl bij een ander escalatiemodel alleen de verschillende opschalingniveaus worden beschreven. Het onderscheid tussen de verschillende soorten escalatiemodellen kan worden begrepen door de verschillende escalatiemodellen te vergelijken met de verschillende coördinatiemechanismen van Mintzberg. Mintzberg onderscheidt de verschillende coördinatiemechanismen door een indeling te maken op basis van de complexiteit en stabiliteit van de (bestuurlijke) omgeving. De omgeving is volgens Mintzberg leidend voor het soort coördinatiemechanisme dat kan worden ingezet. Op basis van de twee variabelen die Mintzberg gebruikt in zijn typering van coördinatiemechanismen, complexiteit en stabiliteit van de bestuurlijke omgeving, kan ook een onderscheid gemaakt worden in verschillende soorten escalatiemodellen. Ook bij escalatiemodellen geldt dat de omgeving leidend is voor het soort escalatiemodel dat kan worden toegepast.

Bij de verschillende soorten escalatiemodellen wordt het coördinatiemechanisme ‘direct toezicht’ gecombineerd met een ander coördinatiemechanisme dat past in de omgeving. Direct toezicht is nodig in situaties waarbij wordt opgeschaald, om het werkproces, de urgentie en de voortgang in de gaten te houden. Bij incidenten zal namelijk altijd toezicht gehouden moeten worden op de situatie en de probleemaanpak. Welk ander coördinatiemechanisme hieraan wordt toegevoegd ligt aan de stabiliteit en complexiteit van de omgeving. De verschillende soorten escalatiemodellen zijn weergegeven in figuur 3 en zullen worden toegelicht door middel van een voorbeeld uit de praktijk.

Figuur 3 Soorten escalatiemodellen



### 1. Procesmatig escalatiemodel

Wanneer er sprake is van een relatief stabiele en overzichtelijke omgeving dan is een procesmatig escalatiemodel het meest geschikt. In dit escalatiemodel wordt direct toezicht gecombineerd met het standaardiseren van werkprocessen. Door de overzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de omgeving is het mogelijk om werkprocessen in detail te omschrijven bij escalatie. In de praktijk zal dit model niet zozeer als escalatiemodel worden gezien, maar eerder als een werkinstructie over hoe te handelen bij problemen en incidenten. Een willekeurig voorbeeld van een dergelijk model is het model dat wordt toegepast bij de Uitvoeringsinstantie Twinning Suriname- Nederland, het UTSN. Dit is een organisatie die verantwoordelijk is voor de inzet van financiële middelen die zijn vrijgemaakt om gezamenlijke activiteiten van Suriname en Nederland mogelijk te maken, met als doel bij te dragen aan een betere samenwerkingsrelatie.<sup>76</sup> Een gedeelte van het escalatiemodel dat het UTSN gebruikt is hieronder weergegeven in schema 2.

Schema 2:

Escalatiemodel UTSN bij het niet tot stand komen van een financieringsovereenkomst (FO)

Niveau	Tijdsplanning	Actie	Sanctie	Naar wie
0	6 weken	Opmaken FO	Geen	penvoerder
1	Week 7	Aanmaning om medewerking te verlenen aan afronding FO	Aanmaning dat voorlopige toekenning wordt ingetrokken	penvoerder
2	Week 11	Brief uitvoering sanctie	Toekenning wordt ingetrokken	penvoerder

Wanneer de omgeving stabiel en overzichtelijk is, dan is het mogelijk om specifiek werkprocessen te benoemen en de daarbij behorende uitvoerende niveau's.

<sup>76</sup> Website UTSN, bekeken op 18 mei 2009

## 2. Bedrijfsmatig escalatiemodel

Wanneer er sprake is van een relatief stabiele maar een meer complexe omgeving, dan is een bedrijfsmatig escalatiemodel het meest geschikt. Een bedrijfsmatig escalatiemodel is gebaseerd op een combinatie van direct toezicht en standaardisatie van resultaten. Met betrokken partijen worden afspraken gemaakt over welke output geleverd wordt bij welk niveau. De output per niveau is gespecificeerd, terwijl hoe de output bereikt wordt niet beschreven wordt. Een voorbeeld van een dergelijk model is het model van luchthaven Schiphol. In Schiphol wordt gebruik gemaakt van het VOS- concept, wat staat voor Vliegtuig Ongeval Schiphol. In dit model worden zeven verschillende scenario's onderscheiden, naar ernst en omvang van het incident. Zo maakt luchthaven Schiphol onderscheid tussen het aantal mensen op een vliegtuig en de aard van de melding, bijvoorbeeld of er melding wordt gemaakt van een probleem of van een neergestort vliegtuig. Voor deze verschillende scenario's zijn afspraken vastgelegd met hulpdiensten over welke hulpverlening bij welk incidentniveau wordt ingezet. Door deze scenario's al voor te bereiden is het niet nodig om meteen alle details van een incident te weten en kost het minder tijd om adequate hulpverlening in gang te zetten. Zo worden de volgende scenario's onderscheiden:

### Schema 3: Scenario's incidenten Schiphol

- |   |
|---|
| VOS-1 – 'PanPan call' (klein probleem aan boord)                              |
| VOS-2 – 'MayDay call' (verwacht incident, toestel met minder dan 50 personen) |
| VOS-3 – 'MayDay call' (verwacht incident, toestel met 50 tot 250 personen)    |
| VOS-4 – 'MayDay call' (verwacht incident, toestel met meer dan 250 personen)  |
| VOS-5 – Daadwerkelijk incident, toestel met minder dan 50 personen            |
| VOS-6 – Daadwerkelijk incident, toestel met 50 tot 250 personen               |
| VOS-7 – Daadwerkelijk incident, toestel met meer dan 250 personen.            |

Vervolgens is bij elk niveau van escalatie duidelijk afgesproken welke betrokken partijen voor welke middelen moeten zorgen. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van VOS 6 worden op het gebied van zorg de volgende diensten ingezet:

### Schema 4: VOS - 6 scenario

#### Medische Dienst Schiphol

- 1 ambulance
- 1 Medec

#### Geneeskundig

- 64 ambulances
- 5 SIGMA-teams
- 5 Mobiele Medisch Teams
- 13-22 Ziekenhuizen krijgen voormelding

Voor elk scenario is dus gespecificeerd hoeveel output er moet worden geleverd. Zo worden niet alleen afspraken gemaakt met de medische zorg, maar ook met de Brandweer en de Koninklijke Marechaussee.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> <http://www.incidentonline.nl/dossiers/2062-vos-scenarios-wat-zijn-dat.html>

### 3. Specialistisch Escalatiemodel

Bij een middelmatig stabiele omgeving in combinatie met een toenemend complexe omgeving is een specialistisch escalatiemodel het meest geschikt. Bij een specialistisch escalatiemodel wordt direct toezicht gecombineerd met het standaardiseren van vaardigheden. Omdat de omgeving toenemend dynamisch is, in combinatie met een meer ondoorzichtige omgeving, kunnen resultaten of werkprocessen niet in detail beschreven worden. Wel is het mogelijk om bij een escalatieniveau vast te stellen welke specialistische kwaliteiten nodig zijn. Een voorbeeld van een organisatie waarbij een specialistisch escalatiemodel wordt toegepast is Prorail. De omgeving is toenemend complex omdat bij een incident met een trein er verschillende organisaties betrokken zijn, namelijk de Brandweer, Politie, Ambulancezorg, GHOR en Prorail, met allemaal hun eigen expertise. Daarnaast is de omgeving dynamisch omdat er verschillende soorten incidenten zich voor kunnen doen, van ontsporing tot brand tot frontale aanrijdingen. De betrokken organisaties hebben samen een model ontwikkeld, namelijk het Trein Incident Management model (TIM). Dit model is hieronder weergegeven.

Figuur 4: Prorail TIM- model

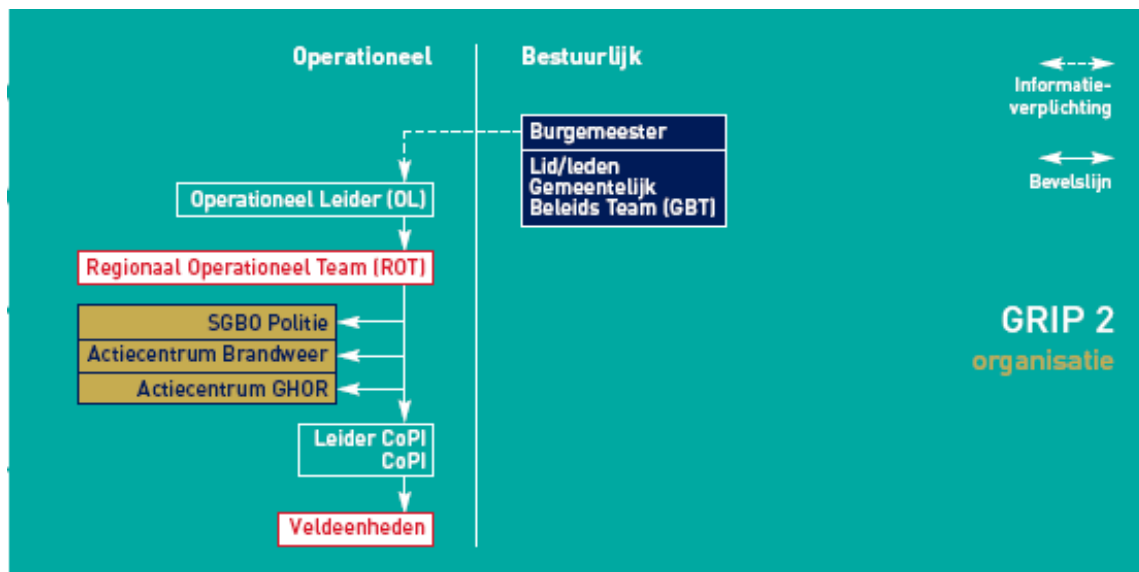
	GRIP Fryslân			bij TIM tevens
	Brandweer	Politie	Ambulancezorg GHOR	ProRail / Verkeersleiding
Routine / ad hoc coördinatie 'GRIP 0'	Bevelvoerder	Vertegenwoordiger politie	Verpleegkundige eerste ambulance	Algemeen leider
GRIP 1 CoPI	HovD-B OvD-B	OvD-P Persvoorlichter	OvD-G	Algemeen leider
GRIP 2 ROT	O p e r a t i o n e e l l e i d e r			
	Regionaal Commandant van dienst (RCvD)	Algemeen Commandant politie(SGBO)	Hoofd sectie GHOR	Wachtdienst calamiteitenstaf Rail (CSR)
GRIP 3 GBT	Hoofdofficier van dienst (HovD)	Liaison ROT	Liaison ROT	Wachtdienst calamiteitenstaf Rail (CSR)
GRIP 4 RBT	Regionale commandant	Korpschef politie	RGF	Wachtdienst Rail Beleidsteam (RBT)

Het betreft een model dat in Friesland wordt gehanteerd. Beschreven staat bij welk escalatieniveau, welke functionaris benodigd is. Bij een hoger escalatieniveau, is een functionaris nodig met meer bevoegdheden, ervaring en kwaliteiten. Bij het indiceren van escalatieniveau's wordt de GRIP -procedure toegepast. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure. In de verschillende stadia, ofwel escalatiealarmen, wordt de rampenbestrijdingsorganisatie verder opgebouwd en worden de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegewezen.<sup>78</sup> Per GRIP -niveau kunnen de relaties tussen de betrokken partijen schematisch worden weergegeven. Als voorbeeld zijn in figuur 5 de relaties bij een GRIP 2 incident weergegeven.

<sup>78</sup> Website Brandweer Friesland, bekeken 29 april 2009



Figuur 5: Grip 2 Incident



#### 4. Politiek Escalatiemodel

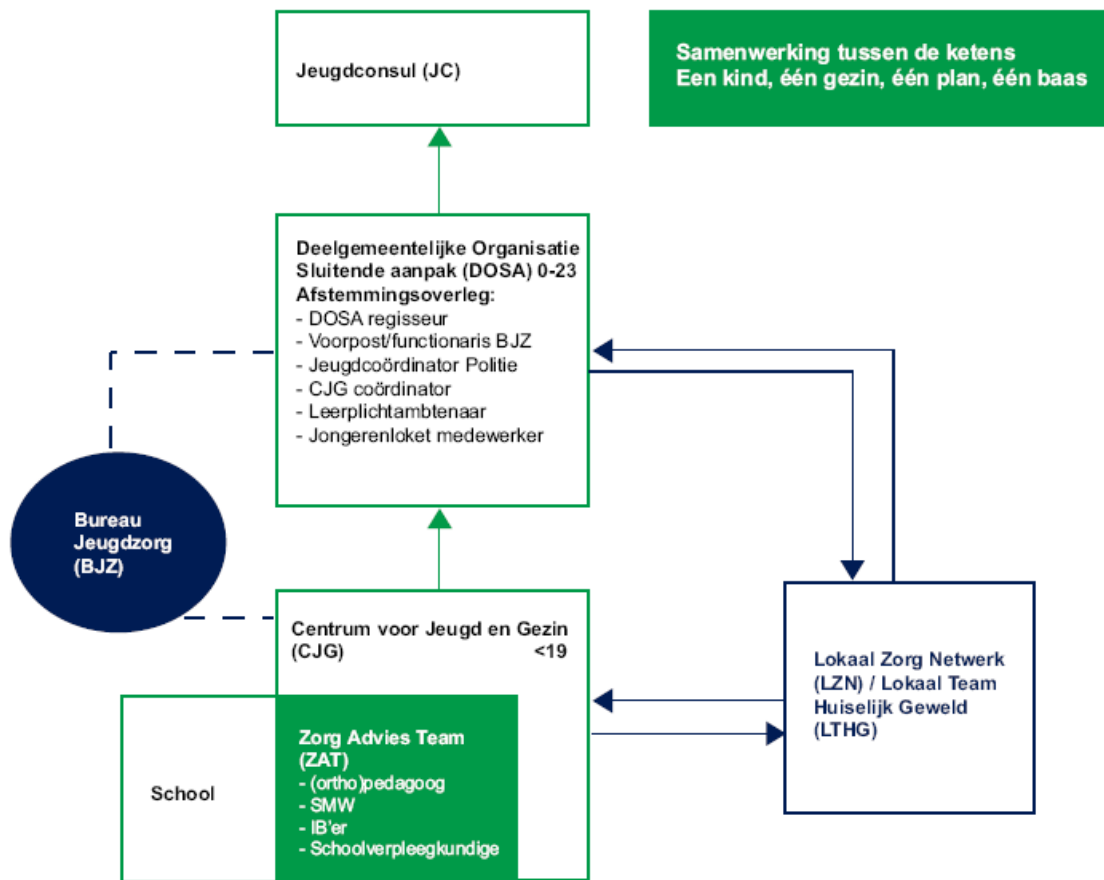
In omgevingen die enerzijds zeer dynamisch zijn, maar daarnaast ook zeer complex kan het beste een politiek escalatiemodel worden ingezet. Een politiek escalatiemodel is gebaseerd op direct toezicht, maar door de zeer complexe en dynamische omgeving is een vorm van standaardiseren niet mogelijk. Daarom wordt in een dergelijk model alleen de verschillende escalatieniveaus beschreven en wordt er vervolgens gecoördineerd op basis van onderlinge aanpassing. Om dit te verduidelijken volgt nu een voorbeeld; het Rotterdams model in het Jeugdbeleid. In deze omgeving zijn veel organisaties actief met allemaal hun eigen expertise. Deze organisaties moeten vaak samenwerken, wat de omgeving erg complex en ondoorzichtig maakt. Daarnaast zijn de problemen waarmee de organisaties te maken krijgen zeer divers wat de omgeving onzeker en dynamisch maakt. Wanneer de ene dag een oplossing gevonden is, ontstaat de volgende dag een nieuw probleem. Het Rotterdamse escalatiemodel is weergegeven in figuur 6.

In het model zijn alleen de verschillende opschalingsniveaus weergegeven. Het eerste opschalingsniveau is het centrum voor jeugd en gezien (CJG) en het lokaal zorg netwerk (LZN). Vanuit deze organisaties kan een casus worden opgeschaald naar het Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA) –niveau. Vanuit dit niveau kan vervolgens weer worden opgeschaald naar de Jeugdconsul.

De omgeving is zo dynamisch en complex, dat er geen harde criteria kunnen worden opgesteld om op te schalen. Opschalen is echter wel nodig wanneer bijvoorbeeld een aanpak niet het gewenste effect heeft en/ of er sprake is van urgentie. Een moment om op te schalen kan in sommige situaties heel duidelijk zijn, maar kan ook gebeuren op basis van een gevoel dat het niet goed zit. Wanneer wordt opgeschaald verplaatst daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de casus naar het hogere niveau. Wanneer wordt opgeschaald naar de Jeugdconsul heeft de Jeugdconsul op dat moment ook de verantwoordelijkheid over de casus en is gemandateerd om de bevoegdheden van de burgemeester te gebruiken om een oplossing te forceren. De wijze waarop tot een oplossing wordt gekomen is verschillend. Soms is de dreiging van opschaling naar de Jeugdconsul al voldoende om tot een oplossing te komen. Er wordt in dit kader alleen maar gebruik gemaakt van soft steering. Soft steering, het gebruik van niet-hiërarchische vormen van macht, wordt in toenemende mate succesvol toegepast in

het openbaar bestuur.<sup>79</sup> Door om de tafel te zitten met betrokken directeuren van instanties komt men door middel van onderlinge aanpassing tot een oplossing.

*Figuur 6: Opschalingmodel Jeugdvangnet Rotterdam*



### 5. Direct Toezichtmodel

Zoals al eerder is beschreven is direct toezicht een coördinatiemechanisme dat het beste kan worden ingezet in dynamische maar overzichtelijke situaties. Er is sprake van een hoge mate van centralisatie, waardoor beslissingen vaak door één persoon worden genomen. Hierdoor heeft een escalatiemodel, wat ook vaak een opschalingsmodel wordt genoemd, weinig meerwaarde, omdat er niet opgeschaald *kan* worden naar een hoger niveau. Wanneer er onduidelijkheid is over de te volgen weg, zal degene die direct toezicht voert de knopen doorhakken en is een escalatiemodel niet nodig.

<sup>79</sup> Tömmel, I., Verdun, A. (2006) p. 9

### 3.6 Conclusie

Een oplossing zoeken voor de afstemmingsproblemen van ketensamenwerking is een coördinatievraagstuk. Bij ketensamenwerking is er sprake van zowel horizontale als verticale coördinatie. Door deze combinatie van coördinatiestructuren ontstaan de verschillende afstemmingsproblemen die zijn genoemd in hoofdstuk twee, zoals departementalisme en fragmentatie. Naast de toegepaste coördinatiestructuur, zijn er verschillende coördinatiemechanismen te onderscheiden. Mintzberg onderscheidt vijf verschillende manieren om te coördineren, namelijk: direct toezicht, standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van resultaten, standaardisatie van vaardigheden en onderlinge aanpassing. De complexiteit en stabiliteit van de bestuurlijke omgeving is leidend voor welke coördinatiemechanismen het beste ingezet kan worden. Zo is het in stabiele omgeving mogelijk om te standaardiseren, terwijl dat in een instabiele, dynamische omgeving niet mogelijk is. In dit onderzoek staan de mogelijkheden van escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking centraal. De verwachting is dat afstemmingsproblematiek in ketens kunnen worden verminderd door het inzetten van escalatiemodellen. Op basis van de typologie van Mintzberg van coördinatiemechanismen, zijn er verschillende soorten escalatiemodellen te onderscheiden. Hierbij geldt ook dat de complexiteit en dynamiek van de bestuurlijke omgeving leidend is voor welk escalatiemodel het beste kan worden toegepast is in die omgeving. Daarom zal de Zwolse omgeving worden geanalyseerd, om op basis van deze analyse te beoordelen welk soort escalatiemodel het meest geschikt is voor de gemeente Zwolle. Vervolgens zal in andere gemeenten gekeken worden hoe dit type escalatiemodel wordt toegepast. Daarna zal gekeken worden hoe een escalatiemodel in Zwolle het beste vorm kan krijgen, door te leren van ervaringen vanuit andere gemeenten.

## H4 Onderzoeksaanpak

---

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven vanuit welke visie het onderzoek is gedaan en met welke methoden van onderzoek er informatie is vergaard. Ook wordt beschreven welke keuzes gemaakt zijn om het onderwerp van onderzoek empirisch af te bakenen en worden de sleutelbegrippen geoperationaliseerd. Daarnaast zijn verschillende fases in het onderzoek beschreven, waarbij wordt beschreven wat in welke fase is gebeurd. Bij de verschillende fases wordt tevens ingegaan op de casussen die zijn geselecteerd.

### 4.2 Wetenschapsfilosofische visie

De manier waarop kennis, wereld en waarheid wordt beleefd is van invloed op de onderzoeker en het onderzoek dat gedaan wordt. De zienswijze van de onderzoeker op deze materie wordt ook wel het wetenschapsfilosofisch perspectief genoemd. Er zijn in hoofdlijn twee wetenschapsfilosofische visies te onderscheiden, namelijk de positivistische visie en de interpretatieve visie.

In het positivisme wordt waarheid gezien als kennis die falsifieerbaar is. Alle kennisclaims moeten kunnen worden gecontroleerd en getest.<sup>80</sup> Kennis is waar, totdat het tegendeel is bewezen. In deze visie wordt gezocht naar algemeen geldende wetten en regels, waarbij testbare feiten en subjectieve waardeoordelen strikt worden gescheiden. Alleen feiten worden als kennis en waarheid gezien. Door algemeen geldende wetten en regels te construeren kan de wereld gecontroleerd worden. Ook sociale problemen kunnen door gefundeerd sociaal onderzoek worden verklaard en opgelost.<sup>81</sup>

Vanuit de interpretatieve visie wordt kennis gezien als voorlopig en niet- vaststaand. Feiten en waarden worden vanuit deze visie niet als strikt te scheiden gezien.<sup>82</sup> Wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan om te proberen de wereld beter te begrijpen, echter de wereld kan door iedereen anders geïnterpreteerd worden. Mensen worden historisch, cultureel en contextueel beïnvloed, waardoor de wereld door verschillende mensen, verschillend geïnterpreteerd wordt.<sup>83</sup>

Dit onderzoek wordt gedaan vanuit een positivistische visie met een interpretatieve inslag. Sociale problematiek wordt in verschillende steden verschillend aangepakt. Deze verschillen zijn te verklaren door de lokale verschillen die van invloed zijn op de problematiek en door de verschillende visies die er zijn over hoe deze problematiek moet worden aangepakt. Er is dus geen 'one best way' die in elke omgeving kan worden toegepast. Omdat problematiek lokaal kan verschillen, is de oplossing die lokaal wordt gevraagd ook verschillend. Dit past bij een interpretatieve visie. Toch wordt in dit onderzoek gekeken naar hoe een model deze sociale omgeving kan omvatten. Hierbij wordt onderkend dat een omgeving bij elk sociaal probleem weer anders is, maar bestaat de overtuiging dat het toch mogelijk is om door middel van een model meer sturing en controle te kunnen aanbrengen in deze sociale wereld. Een model maken om de wereld te kunnen bevatten en indelen past weer bij een positivistische visie.

---

<sup>80</sup> Benton, T., Graib, I. (2001) p. 14

<sup>81</sup> Benton, T., Graib, I. (2001) p. 23

<sup>82</sup> Benton, T., Graib, I. (2001) p. 81

<sup>83</sup> Benton, T., Graib, I. (2001) p. 82

## Soort onderzoek

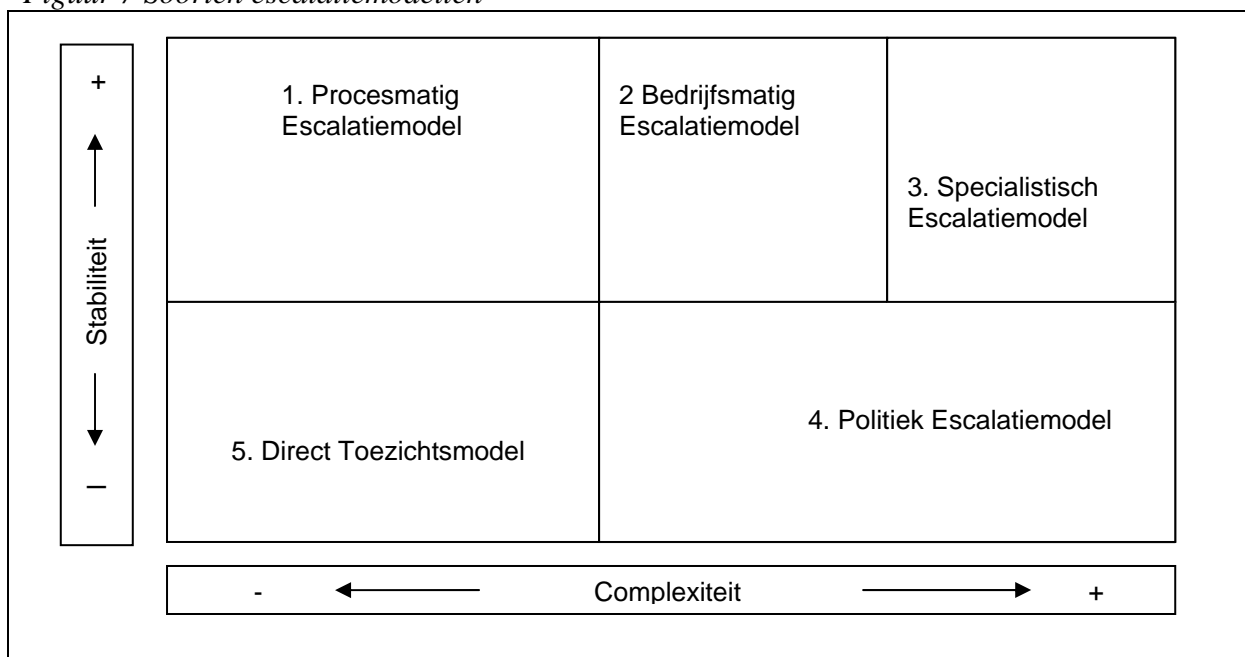
Het onderzoek is te typeren als een kwalitatief en verkennend onderzoek. Het onderzoek is kwalitatief van aard omdat niet getalsmatige informatie wordt verkregen met het onderzoek wat zou duiden op een kwantitatief onderzoek.<sup>84</sup> Daarnaast is een groot deel van de informatie verkregen uit het doen van semi- gestructureerde interviews. Deze manier van onderzoeken wordt geschaard onder de kwalitatieve methoden van onderzoeken.

Het onderzoek is ook te typeren als een verkennend onderzoek, omdat de mogelijkheden voor het inzetten van escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke domeinen verkend zijn. Omdat het een verkennend onderzoek is, is per escalatiemodel niet uitvoerig onderzoek gedaan, maar is in grote lijnen onderzocht hoe het model eruit ziet, hoe het model vorm heeft gekregen en welke ervaringen de desbetreffende geïnterviewde personen tot dan toe hadden gehad met het escalatiemodel.

### 4.3 Operationalisatie

In dit onderzoek staan escalatiemodellen centraal. Zoals eerder uiteengezet zijn er verschillende soorten escalatiemodellen te onderscheiden. Deze zijn nogmaals weergegeven in figuur 7. De mate van complexiteit en stabiliteit van de bestuurlijke omgeving zijn leidend voor het soort escalatiemodel dat het meest geschikt is.

*Figuur 7 Soorten escalatiemodellen*



#### 4.3.1 Het herkennen van de bestuurlijke omgeving

Voordat een soort escalatiemodel wordt toegepast, moet het duidelijk zijn hoe complex en stabiel de bestuurlijke omgeving is. Complexiteit en stabiliteit zijn begrippen die niet in een getal zijn uit te drukken. Hierdoor blijft het 'meten' van complexiteit en stabiliteit altijd een inschatting. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van verschillende indicatoren.

<sup>84</sup> Thiel, S. van, (2007) p. 67

## *Complexiteit*

Wanneer gekeken wordt naar complexiteit dan kan een onderscheid gemaakt worden tussen een doorzichtige omgeving en een ondoorzichtige omgeving, waarbij een doorzichtige omgeving overzichtelijk is en een ondoorzichtige omgeving complex. Een omgeving kan op verschillende manieren ondoorzichtig of onduidelijk zijn. Zo kan een omgeving complex zijn omdat de samenwerking ongestructureerd is, omdat er bijvoorbeeld veel partijen samenwerken en niet duidelijk is welke partij verantwoordelijkheid heeft en welke partij welke taken uitvoert. Ook onduidelijkheid over bijvoorbeeld de betrokkenheid van organisaties, het werkgebied waarvoor men verantwoordelijk is of het aantal financieringsstromen zegt wat over de complexiteit van de bestuurlijke omgeving. Onduidelijkheid, onoverzichtelijkheid en ondoorzichtigheid zijn dus tekenen van een complexe omgeving. In figuur 8 zijn verschillende indicatoren weergegeven die wat zeggen over de complexiteit van een bestuurlijke omgeving. Deze indicatoren zijn vervolgens vertaald in verschillende topics. Bij deze inventarisatie van de topics en indicatoren voor complexiteit wordt niet geprobeerd uitputtend te zijn.

*Figuur 8: Operationalisatie complexiteit*

### Complexiteit

- Problematiek
  - aantal organisaties met belangrijke informatie
  - volledigheid van informatie over de problematiek
  - volledigheid van informatie over de betrokken partijen
  - aantal problemen
- Domein
  - duidelijkheid over werkgebied
  - aantal financieringsstromen
- Organisaties
  - duidelijkheid over verantwoordelijkheden van betrokken partijen
  - duidelijkheid over taken en taksenscheiding

Bij de verschillende topics geldt, hoe hoger het aantal betrokken organisaties, problemen of financieringsstromen des te complexer de bestuurlijke omgeving. Des te meer onduidelijkheid des te complexer de bestuurlijke omgeving en des te completer de beschikbare informatie, des te overzichtelijker de bestuurlijke omgeving.

## *Stabiliteit*

De stabiliteit van een bestuurlijke omgeving is af te lezen aan de mate waarin situaties voorspelbaar of onvoorspelbaar zijn. Een hoge mate van voorspelbaarheid duidt op een stabiele omgeving, terwijl een hoge mate van onvoorspelbaarheid duidt op een dynamische en instabiele omgeving. Situaties zijn onvoorspelbaar als bijvoorbeeld problemen plotseling kunnen opduiken, bestaande problemen per dag en per moment kunnen veranderen. De veranderlijkheid van de problematiek maar ook van de betrokken organisaties en het domein is een belangrijke indicator voor de stabiliteit. In figuur 9 zijn verschillende indicatoren van stabiliteit beschreven en onderverdeeld in topics. Ook bij de operationalisatie van de stabiliteit van de bestuurlijke omgeving wordt niet geprobeerd uitputtend te zijn.

*Figuur 9: Operationalisatie Stabiliteit*

<p><u>Stabiliteit</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Problematiek<ul style="list-style-type: none"><li>- mate van ontstaan van nieuwe problemen</li><li>- de mate van veranderlijkheid van problemen</li></ul></li><li>- Domein<ul style="list-style-type: none"><li>- mate van beleidswijzigingen in het domein</li><li>- mate van verandering in financieringsstromen</li><li>- mate van politieke betrokkenheid</li></ul></li><li>- Organisaties<ul style="list-style-type: none"><li>- mate van opkomen en verdwijnen van organisaties</li><li>- mate van verandering in organisaties</li></ul></li></ul>
--

Bij de topics van de stabiliteit van de bestuurlijke omgeving geldt, des te groter de veranderlijkheid van de bestuurlijke omgeving des te kleiner de voorspelbaarheid, wat leidt tot een instabiele omgeving. Daarbij geldt bijvoorbeeld dat een hoge mate van politieke betrokkenheid leidt tot meer veranderingen, dus tot een minder stabiele bestuurlijke omgeving.

#### 4.3.2 Het herkennen van het toegepaste model

Wanneer duidelijk is hoe de omgeving te typeren is kan het meest geschikte type escalatiemodel worden gekozen. Wanneer escalatiemodellen al zijn ingezet, kan gekeken worden of het ingezette escalatiemodel wel past in de betreffende omgeving. Hiervoor is het nodig om de verschillende soorten escalatiemodellen te kunnen onderscheiden. De verschillende soorten zijn te herkennen aan de manier waarop de verschillende escalatieniveau's zijn beschreven en welke specifieke informatie wordt gegeven per escalatieniveau.

Wanneer in een escalatiemodel specifiek het werkproces beschreven wordt per escalatieniveau, dan wordt een procesmatig escalatiemodel gebruikt. Wanneer in een escalatiemodel per escalatieniveau niet de werkwijze is beschreven maar wel de specifieke output die geleverd moet worden per escalatieniveau, dan is er sprake van een bedrijfsmatig escalatiemodel. Bij een dergelijk model zijn vooraf door verschillende personen of partijen specifiek afspraken gemaakt over de te leveren prestaties bij elk escalatieniveau. Wanneer in een escalatiemodel per escalatieniveau beschreven is welke vaardigheden benodigd zijn, dan is er sprake van een specialistisch escalatiemodel. Wanneer in een escalatiemodel verschillende escalatieniveau's zijn onderscheiden, maar een vorm van standaardisatie op proces, output of benodigde vaardigheden niet in het model is opgenomen, dan is er sprake van een politiek escalatiemodel. Bij dit model wordt per escalatieniveau en per situatie met betrokken partijen afgestemd wat de gewenste manier van aanpakken is. Wat wel wordt aangegeven per escalatieniveau is de persoon of partij die verantwoordelijk is. Standaardisatie is in dit geval niet mogelijk omdat de omgeving zeer complex is en tegelijkertijd ook zeer onvoorspelbaar dus instabiel. Deze verschillen per escalatiemodel zijn weergegeven in schema 5.

*Schema 5: Informatie per escalatieniveau*

	Procesmatig Escalatiemodel	Bedrijfsmatig Escalatiemodel	Specialistisch Escalatiemodel	Politiek Escalatiemodel
Inhoudelijke procedures	X			
Resultaten	X	X		
Kwaliteiten	X		X	
Verantwoordelijkheden	X	X	X	X

In een procesmatig escalatiemodel is de bestuurlijke omgeving dusdanig overzichtelijk en stabiel dat het mogelijk is om per escalatieniveau specifieke informatie weer te geven. Naarmate de bestuurlijke omgeving complexer en minder stabiel wordt, kan per escalatiemodel minder specifieke informatie worden weergegeven.

#### 4.4 Onderzoeksfases

Het onderzoek heeft verschillende fases gekend. In deze paragraaf worden de verschillende fases van onderzoek omschreven. Hierbij zal per fase worden ingegaan op de werkwijze en op de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de casusselectie.

##### 4.4.1 Fase 1: Opstartfase

In de eerste fase stond de verkenning van zowel het samenwerken in ketens als de verkenning van het begrip 'escalatiemodel' centraal. Hierbij werd eerst vanuit de theorie onderzocht wat ketensamenwerking is en welke voor- en nadelen ketensamenwerking heeft. Vervolgens werd specifiek gekeken naar ketensamenwerking in de zorg en op welke manier de zorg in verbinding staat met justitie. Vervolgens werd door middel van een expertinterview kennis opgedaan van wat een escalatiemodel nu eigenlijk is. Vervolgens zijn de verschillen tussen escalatiemodellen nader onderzocht, wat resulteerde in een typering van verschillende escalatiemodellen.

##### 4.4.2 Fase 2: Analyse Zwolse praktijk

Om de hoofdvraag te beantwoorden is ervoor gekozen om een casus te onderzoeken, namelijk de gemeente Zwolle. De gemeente Zwolle heeft aangegeven dat de afstemming van publieke en maatschappelijke ketens een belangrijk en actueel vraagstuk is, waarbij men de mogelijkheden van een escalatiemodel wilde laten onderzoeken. De gemeente Zwolle is ook gekozen omdat Zwolle qua demografische kenmerken gezien kan worden als een gemiddelde gemeente, vergeleken met andere Nederlandse gemeenten. Het is dan ook aannemelijk dat de problematiek in Zwolle zich ook voordoet in andere gemeenten. Hierdoor kunnen de resultaten uit Zwolle ook van waarde zijn voor andere gemeenten.

In de tweede fase van het onderzoek lag de focus met name op de Zwolse praktijk. Om de Zwolse ketensamenwerking tussen justitie en zorg te kunnen beschrijven is in eerste instantie binnen de gemeente Zwolle met verschillende personen uit verschillende afdelingen gesproken. Daarnaast zijn ook personen uit verschillende betrokken organisaties geïnterviewd. Het overzicht van de respondenten is te vinden in figuur 10.



*Figuur 10: Lijst met respondenten casus Zwolle, geanonimiseerd*

- 1: Gemeente Zwolle
- 2: Gemeente Zwolle
- 3: Gemeente Zwolle
- 4: Gemeente Zwolle
- 5: Politie IJsselland
- 6: GGD
- 7: Politie
- 8: Horjus & Partners
- 9: Creating Balance
- 10: AMW de Kern
- 11: Gemeente Zwolle
- 12: Gemeente Zwolle
- 13: Steunpunt Huiselijk Geweld
- 14: Gemeente Zwolle
- 15: Tactus verslavingszorg
- 16: Leger des Heils
- 17: Bureau Jeugdzorg
- 18: Openbaar Ministerie

Voor elke keten zijn verschillende personen geïnterviewd, zodat een overzicht gegeven kon worden van de verschillende ketens in de gemeente Zwolle en hoe deze samenwerking verloopt. In figuur 11 is de topiclijst opgenomen die gehanteerd is tijdens de interviews.

*Figuur 11: Interviewvragen respondenten casus Zwolle*

1. werkwijze en doelgroep
  - Welke functie heeft u binnen uw organisatie?
  - Op welke doelgroep met welke problematiek richt de organisatie zich?
  - Hoe komt de organisatie in contact met haar doelgroep?
  - Welk traject hebben deze mensen hiervoor al doorlopen?
2. samenwerking in keten
  - Met welke partijen wordt samengewerkt?
  - Hoe is de onderlinge verstandhouding tussen samenwerkende partijen?
  - Hoe vindt er afstemming plaats tussen de verschillende partijen?
3. afstemmingsproblemen
  - Hoe verloopt de afstemming tussen de verschillende partijen?
  - Welke problemen komen voor in de samenwerking?
  - Is er voldoende beschikbare informatie over de problematiek?
  - Bestaat er duidelijkheid over verantwoordelijkheid?
  - Bestaat er duidelijkheid over de doelgroep?
  - Is er sprake van een duidelijke takenscheiding?
  - Hoe wordt de organisatie gefinancierd en was is de invloed van de wijze van financiering voor de samenwerking?
4. escalatie en opschaling
  - Wat is de werkwijze bij vastgelopen casussen?
  - Zijn er voldoende opschalingsmogelijkheden?

#### 4.4.3 Fase 3: Analyse escalatiemodellen in andere gemeenten

Na de analyse van de ketenaanpak in Zwolle en de afstemmingsproblemen die zich in de gemeente Zwolle voordoen, kon de bestuurlijke omgeving getypeerd worden en werd duidelijk welk soort escalatiemodel het meest geschikt is voor de gemeente Zwolle. Vervolgens is in andere gemeenten, die dit type escalatiemodel hanteren, gekeken hoe dit escalatiemodel kan worden vormgegeven en hoe de ervaringen zijn met dit model. De verschillende gemeenten zijn gekozen door middel van de sneeuwbalmethode. Er was één gemeente bekend bij de onderzoeker met een desbetreffend model. Vervolgens is via het contact met deze gemeente contact gelegd met andere gemeenten die van een desbetreffend model gebruik maken. De respondenten die voor de analyse van escalatiemodellen geraadpleegd zijn weergegeven in figuur 12.

*Figuur 12: Lijst met respondenten andere gemeenten*

Respondent 19: Lida Veringmeijer, Jeugdconsul Rotterdam  
Respondent 20: Bert Prinsen, Nederlands Jeugd Instituut, ontwikkelaar model Almere  
Respondent 21: Ankie Baller, gemeente Amsterdam, hoofd Vangnet Jeugd en Advies  
Respondent 22: Wil de Kort, gemeente Tilburg, beleidsmedewerker doorzettingmacht  
Respondent 23: Joost Helderop, gemeente Amsterdam, teamleider vangnet & advies

In de interviews met de personen uit de verschillende gemeenten over escalatiemodellen stonden de topics centraal die in figuur 13 zijn weergegeven.

*Figuur 13: Interviewvragen respondenten andere gemeenten*

1. afstemmingsproblematiek
  - Waarom werd gekozen voor een escalatiemodel?
  - Welke afstemmingsproblemen deden zich voor?
2. het opzetten van een escalatiemodel
  - Hoe kwam het escalatiemodel tot stand?
  - Wat is belangrijk bij het inzetten van een escalatiemodel?
  - Werde er een convenant opgesteld?
  - Werden er spelregels opgesteld?
3. vormgeving van het escalatiemodel
  - Welke escalatieniveaus worden onderscheiden?
  - Waar ligt de verantwoordelijkheid bij elk escalatieniveau?
  - Wanneer wordt opgeschaald?
  - Hoe verloopt de samenwerking met organisaties?
4. werking van het escalatiemodel
  - Kunnen alle problemen worden opgelost?
  - Wat zijn de sterke punten van een escalatiemodel?
  - Wat zijn de zwakke punten van een escalatiemodel?
  - Wordt er snel genoeg opgeschaald?
  - Is er voldoende doorzettingmacht?
  - Hoe vaak wordt opgeschaald naar het hoogste niveau?

Door het bespreken van deze topics is een goed beeld ontstaan van hoe escalatiemodellen kunnen worden ingezet, wat daarbij komt kijken en wat de ervaringen zijn met een escalatiemodel. Deze informatie is vervolgens gebruikt om aanbevelingen te kunnen doen over het inzetten van een escalatiemodel in de gemeente Zwolle.

#### 4.4.4 Fase 4: Koppeling Zwolse praktijk aan ervaringen uit andere gemeenten

De vierde fase van het onderzoek was het daadwerkelijk verbinden van de lessen die geleerd zijn uit andere gemeenten met de Zwolse praktijk. Door rekening te houden met de omvang van Zwolle, de omvang van de problematiek in Zwolle en de bestaande structuren op het gebied van zorg in Zwolle, konden er aanbevelingen gedaan worden toegespitst op de gemeente Zwolle.

### 4.5 Methodes van onderzoek

In dit onderzoek is op verschillende manieren informatie vergaard. Naast het afnemen van interviews is gebruik gemaakt van de methodes documentanalyse en observaties.

#### *Documentanalyse*

In eerste instantie is kennis genomen van de informatie die al voor handen was. Zo zijn beleidsstukken en eerdere onderzoeken geraadpleegd om achtergrondinformatie op te doen over lokaal beleid, maar ook over de theoretische achtergronden van het gevoerde beleid. Zo zijn er documenten geraadpleegd over bijvoorbeeld de opzet van het veiligheidshuis en de centra voor Jeugd en Gezin in Zwolle. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van een eerder onderzoek naar de verschillende casuoverleggen die in Zwolle worden belegd, om een overzicht te krijgen van wat er in Zwolle op dit punt gebeurt. Ook zijn er voor het omschrijven van de escalatiemodellen in andere gemeenten, documenten uit deze gemeenten gebruikt.

#### *Interviews*

Door middel van diepte-interviews is geprobeerd zoveel mogelijk achtergrondinformatie op te doen om zodoende een helder beeld te krijgen van de materie. De inhoud van deze interviews is reeds besproken in paragraaf 4.4. Uiteindelijk zijn om de praktijk in Zwolle in kaart te brengen 18 mensen geraadpleegd. Daarnaast zijn om informatie op te doen over escalatiemodellen in andere gemeenten nog 5 mensen geïnterviewd. Door de beperkende factor van de tijd was het niet mogelijk om alle betrokken partijen te interviewen. Daarom is de informatie niet uitputtend.

#### *Observaties*

Een andere informatiebron was het bijwonen van vergaderingen om inzicht te verkrijgen in de onderlinge samenwerking van ketenpartners in de gemeente Zwolle. Op deze manier werd naast bruikbare informatie over (problemen van) beleid en de nieuwste ontwikkeling ervan ook informatie opgedaan over de vergadercultuur en de onderlinge verhoudingen. De onderlinge verhoudingen en de heersende cultuur zijn belangrijke factoren om rekening mee te houden bij de veranderingen die mogelijk worden doorgevoerd. Zo is tijdens de onderzoeksperiode van maart tot en met mei 2009, bijvoorbeeld bijgezet bij de stuurgroep van het veiligheidshuis, een overleg tussen politie en zorginstelling, een overleg tussen gemeente en zorginstellingen en een bijeenkomst van regiogemeenten omtrent een nieuw informatiesysteem VIS 2 en de nieuwe wet Tijdelijk Huisverbod.

## 4.6 Conclusie

De visie van de onderzoeker is van invloed op het uitgevoerde onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit een positivistische wetenschapsfilosofische visie met een interpretatieve inslag. Dit wil zeggen dat de onderzoeker van mening is dat de werkelijkheid gevat kan worden in een model, maar dat de manier waarop met het model wordt omgegaan per situatie verschillend kan zijn. Het onderzoek is te typeren als een kwalitatief verkennend onderzoek. Er is nog niet veel bekend over escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke domeinen, al worden escalatiemodellen al wel ingezet. Dit is echter sinds kort. In het onderzoek worden de mogelijkheden verkend om escalatiemodellen in Zwolle te kunnen inzetten. De informatie die wordt vergaard in het onderzoek komt voor een gedeelte uit observaties en interviews, maar daarnaast is ook gebruik gemaakt van documentanalyse. Het onderzoek is te onderscheiden in vier verschillende fasen, namelijk de opstartfase, de analyse van de Zwolse praktijk, de analyse van escalatiemodellen in andere gemeenten en de laatste fase van het onderzoek betrof het koppelen van de tweede en derde fase om tot een conclusie en aanbevelingen te komen.

## H5 Publieke en maatschappelijke ketensamenwerking in Zwolle

---

### 5.1 Inleiding

In de gemeente Zwolle zijn er verschillende structuren op het gebied van zorg georganiseerd. In dit hoofdstuk worden deze structuren beschreven. Door de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2007, hebben gemeenten meer verantwoordelijkheden voor de coördinatie van de niet-geïndiceerde zorg. De wet maakt de gemeente verantwoordelijk voor het tot stand komen van afspraken over de afstemming tussen betrokken organisaties en het tot stand komen van gecoördineerde zorg.<sup>85</sup>

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de verschillende ketens die in de gemeente Zwolle zijn georganiseerd alsook de verschillende vangnetfuncties die zijn ingesteld om te voorkomen dat cliënten tussen wal en schip raken. Vervolgens zullen de afstemmingsproblemen die spelen worden beschreven en zal worden ingegaan op de huidige werkwijze rond opschaling en escalatie van problemen.

### 5.2 De Gemeente Zwolle

De gemeente Zwolle is de hoofdstad van provincie Overijssel en telt 118000 inwoners, met een gemiddelde leeftijd van 37 jaar. De gemiddelde Zwollenaar is jong vergeleken met het landelijk gemiddelde van bijna 40 jaar. Het inwonersaantal groeit met ongeveer 1250 per jaar. Zwolle is een stad met een rijke geschiedenis en staat bekend om zijn historische stadskern. Sinds 1997 maakt de gemeente deel uit van het grotestedenbeleid van de regering, waardoor de gemeente extra middelen ontvangt voor specifieke problematiek in woonwijken. Door de centrale ligging is Zwolle een knooppunt voor zowel autoverkeer als treinverkeer. Daarnaast ligt Zwolle aan de IJssel waardoor de stad goed te bereiken is voor scheepvaart.

Zwolle kan gezien worden als een gemiddelde stad, die goed presteert. Zo is Zwolle een vaste speler in de top 10 van economisch best presterende gemeenten.<sup>86</sup> Daarnaast kwam Zwolle als best presterende 100.000+ gemeente uit de bus bij een onderzoek van [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).<sup>87</sup> Zwolle kende 4% werkloosheid in 2008, wat bijna gelijk is aan het landelijk gemiddelde van 3,9%.<sup>88</sup> Zwolle kent naar schatting rond de 500 personen in een kwetsbare situatie, waaronder 250 mensen dakloos zijn. Dit aantal is relatief even groot als in den Haag. De Zwolse dakloze kenmerkt zich door een relatief lange periode van dakloosheid en een relatief hoge afhankelijkheid van alcohol.<sup>89</sup>

### 5.3 Ketensamenwerking in Zwolle

In Zwolle is ervoor gekozen de zorg te organiseren in drie ketens of structuren, namelijk: de keten Huiselijk Geweld, de keten Centrale Toegang en de keten Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarnaast is het veiligheidshuis in de maak. Het is afhankelijk van de invulling van het veiligheidshuis, of het veiligheidshuis als een keten kan worden gezien. Deze invulling van het veiligheidshuis was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend.

---

<sup>85</sup> Bos, L. v/d, Hering, M. (2008), p. 4

<sup>86</sup> Gemeentegids Zwolle, p. 36

<sup>87</sup> Website Binnenlands Bestuur, bekeken op 28 juni 2009

<sup>88</sup> Website Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), bekeken op 28 juni 2009

<sup>89</sup> Gemeente Zwolle, Stedelijk Kompas 2007, p. 8, 9

Naast deze verschillende ketens vinden op regelmatige basis verschillende casuoverleggen plaats. Deze overleggen hebben als doel te voorkomen dat er langs elkaar heen wordt gewerkt en om de verbinding te maken tussen zorg- en justitiepartners.

### 5.3.1 Keten Huiselijk Geweld

De keten Huiselijk Geweld is een regionaal georganiseerde keten. De keten bestrijkt de regio Noord Veluwe, IJsselland en Twente, wat een uitgestrekt gebied is. Betrokken partijen zijn onder andere: Bureau Jeugdzorg, maatschappelijk werk, reclassering, de GGZ en er wordt ook samengewerkt met bijvoorbeeld de politie, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een tijdelijk huisverbod. Bij een tijdelijk huisverbod kan een persoon van wie ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat, 10 dagen uit huis worden geplaatst. Wanneer er sprake is van een tijdelijk huisverbod, wordt het steunpunt huiselijk geweld ingelicht zodat er meteen hulp geboden kan worden. Het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG), is een laagdrempelig meldpunt waar slachtoffers maar ook plegers, getuigen en betrokkenen van huiselijk geweld terecht kunnen. Hierbij kan het om verschillende soorten geweld zijn, waaronder kindermishandeling, ouderenmishandeling, ontspoorde zorg, eerwraak, loverboys en prostitutie.<sup>90</sup>

Dit steunpunt heeft verschillende taken. Naast een centraal en laagdrempelig meldpunt is er ook een crisisteam aan dit steunpunt verbonden en is de ketencoördinator hier gevestigd. Deze ketencoördinator is sinds maart 2009 werkzaam. De coördinator is verantwoordelijk voor het opstellen van een integraal plan van aanpak. Er zijn echt geen afspraken gemaakt of hiermee ook de verantwoordelijkheid voor het proces mee gepaard gaat. Deze coördinator gaat actief coördineren als er drie of meer organisaties betrokken zijn, 'want er moet wel wat te coördineren zijn'.<sup>91</sup> Afstemming met justitie, de vangnetten en de andere ketens vindt plaats via informeel contact. Er zijn geen vaste protocollen waardoor organisaties er achter komen of een andere keten of organisatie al bij een cliënt betrokken is. 'Ik (de ketencoördinator) moet het hebben van toevallige contacten, in sommige gevallen weet ik niet of en wie de casushouder is.'<sup>92</sup> Hierdoor komt het voor dat men pas tijdens de ketenaanpak er achter komt dat er nog andere partijen zijn betrokken bij een cliënt. Volgens de respondent wordt er dan ook veel langs elkaar heen gewerkt. Echter wanneer organisaties samen om de tafel zitten wordt er goed samengewerkt en staat het belang van de cliënt centraal. Wanneer dit niet zo is, is het aan de ketencoördinator om ervoor te zorgen dat belangen van organisaties niet op de voorgrond staan, maar de belangen van de cliënt.<sup>93</sup>

### 5.3.2 Keten Stedelijk Kompas

In de keten Stedelijk Kompas is de zorg voor dak- en thuislozen opgenomen. Tweederde van de kosten voor het Stedelijk Kompas wordt gefinancierd vanuit de AWBZ. Een derde van de kosten is voor rekening van de gemeente.<sup>94</sup> Het stedelijk kompas heeft verschillende doelen opgesteld rond dak- en thuislozen problematiek zoals alle daklozen in 2014 in een traject, het geregeld hebben van dagbesteding en huisvesting voor 60% van de daklozen in 2014 en het terugbrengen van de overlast door daklozen van 75% in 2014 ten opzichte van 2007.<sup>95</sup> Voor de verwezenlijking van deze doelen wordt er door veel verschillende organisaties samengewerkt. Om deze samenwerking te verbeteren is een centraal toegangspunt geopend,

---

<sup>90</sup> Website Steunpunt Huiselijk Geweld

<sup>91</sup> Respondent 13

<sup>92</sup> Respondent 13

<sup>93</sup> Respondent 13

<sup>94</sup> Stedelijk Kompas Zwolle (2007), p. 5

<sup>95</sup> Stedelijk Kompas Zwolle (2007), p. 4

waar dak- en thuislozen terecht kunnen voor advies en zorg, de zogenoemde Centrale Toegang. De Centrale Toegang is gevestigd in een geclusterde voorziening, waarin een gebruikruimte, nachtopvang voor verslaafde dak- en thuislozen, methadonverstrekking, nachtopvang bonjour en het hostel gevestigd zijn. In deze voorziening werken Tactus verslavingszorg, het Leger des Heils en de GGD samen. De Centrale Toegang is ontwikkeld door de GGD en vormt de toegang naar voorzieningen voor maatschappelijke opvang en zorg voor de doelgroep van het Stedelijk Kompas. Toewijzing naar instellingen gebeurt altijd via de Centrale Toegang, maar de Centrale Toegang heeft ook een belangrijke taak in de procesbewaking van trajecten. Omdat de Centrale Toegang in mei 2009 is geopend, zijn ervaringen met deze nieuwe voorziening onbekend. Hoe de nieuwe werkwijze wordt afgestemd met de oude werkwijze, dat is nu nog zoeken volgens een respondent.<sup>96</sup>

### 5.3.3 Keten Centrum Jeugd en Gezin

De derde keten die momenteel geformeerd wordt zijn de centra voor Jeugd en Gezin (CJG). In juli 2009 zal de eerste van 4 CJG's opengaan in Zwolle. De belangrijkste partners die gaan samenwerken in de CJG's zijn: GGD, Icare, Dimence (AMW/GGZ) en Travers. Het doel van de CJG's is om een totaal aanbod te leveren op het gebied van advies en ondersteuning bij opvoeden en opgroeien.<sup>97</sup> Daarnaast is het niet de bedoeling dat er een nieuwe bureaucratische laag in het leven wordt geroepen maar dat in de CJG's het bestaande aanbod gekoppeld en op elkaar afgestemd wordt. De doelgroep waarop men zich richt zijn gezinnen met kinderen van 0-23 jaar.

De invoering van de CJG's moet de wildgroei van allerlei organisaties en structuren op het gebied van Jeugd tegengaan. 'Er is nu te weinig overzicht, mensen vinden elkaar niet makkelijk, er wordt langs elkaar heen gewerkt, er wordt nu nog te weinig informatie uitgewisseld.'<sup>98</sup> Het is niet zo dat er helemaal geen uitwisseling van informatie plaatsvindt. In Zwolle vinden verschillende casusoverleggen plaats, waarin wordt geïnventariseerd wat er gebeurt rond een cliënt en wat het plan van aanpak is. In het zogenaamde Zwolle Noord-Zuid overleg worden multiprobleem gezinnen besproken. Er is hierbij niet vastgelegd, wie in welke gevallen de regie voert over een casus. 'Het is nu zo dat degene die het meest betrokken is bij de cliënt ook de contactpersoon is, maar er zijn geen afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheid voor het proces rond een cliënt. Procescoördinatie wordt enigszins gedaan door de voorzitter van het Noord-Zuid overleg, maar deze persoon heeft geen doorzettingsmacht.'<sup>99</sup>

### 5.3.4 Het Veiligheidshuis

Naast de CJG's wordt er in Zwolle ook gewerkt aan de opzet van een veiligheidshuis. Het veiligheidshuis moet gaan fungeren als een procesbewaker van de 'energiestromen' tussen Justitie en Zorg. Het veiligheidshuis moet de processen van zorg en justitie beter op elkaar afstemmen door een snelle verbinding te leggen tussen de verschillende partijen. De exacte rol van het veiligheidshuis is echter onduidelijk. Momenteel ligt het voorstel om informatiemakelaars aan het veiligheidshuis te verbinden, die organisaties kunnen raadplegen wanneer ze samen geen oplossing kunnen vinden voor een cliënt. Het is echter nog maar de vraag of het veiligheidshuis echt op deze manier wordt ingevuld, of dat er andere plannen worden gemaakt voor de rol van het veiligheidshuis.

---

<sup>96</sup> Respondent 10

<sup>97</sup> Visiedocument CJG Zwolle, februari 2009

<sup>98</sup> Respondent 12

<sup>99</sup> Respondent 10

### 5.3.5 Casusoverleggen

Naast de verschillende ketens die zijn of worden opgebouwd, wordt er ook afgestemd tussen Justitie en Zorg door de verschillende casusoverleggen die worden belegd. De gemeente Zwolle is ingedeeld in buurtnetwerken. In elk buurtnetwerk vindt een casusoverleg plaats over probleemsituaties die zich voordoen in de wijk, door het zogenaamde Gebied Beheer Team (GBT). Daarnaast vinden nog acht verschillende casusoverleggen plaats, met allen een eigen doelgroep. Deze verschillende casusoverleggen zijn weergegeven in schema 6

*Schema 6 Casusoverleggen in Zwolle<sup>100</sup>*

Casusoverleg	Doelgroep	Taak
Gebied Beheers Team (8x)	Probleemsituaties in wijk	Bespreken van probleemsituaties
Zorg Advies Team	Leerlingen met zorgsignalen	Bespreken van zorgsignalen
Zwolle Noord-Zuid overleg	Kinderen met zorgsignalen	Bespreken van zorgsignalen
Regiegroep Multi-probleem huishoudens	Multiprobleem huishoudens	Opstellen en volgen van casusaanpak
Veelplegersoverleg	Veelplegers101	Opstellen en volgen van casusaanpak
Psychiatrische Patiënten Strafrechtelijke Keten	Psychiatrische Patiënten in Strafrechtelijke Keten	Opstellen en volgen van casusaanpak
Loverboysoverleg	Loverboyslachtoffers	Opstellen en volgen van casusaanpak
Meldpunt VIA Zorgwekkende Zorgmijders	Zorgwekkende Zorgmijders	Opstellen en volgen van casusaanpak
Toewijzingsoverleg	Dak- en thuislozen	Opstellen en volgen van casusaanpak

De nieuwe ketens die ontstaan, gaan fungeren naast de bestaande manier van afstemmen door de verschillende casusoverleggen. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over welke cliënten in welk overleg worden besproken en rijst de vraag op of alle overleggen met de nieuwe structuur nog wel nodig zijn. Zo is al duidelijk dat bijvoorbeeld het toewijzingsoverleg waarin dak- en thuislozen werden besproken, komt te vervallen, omdat deze afstemming gaat plaatsvinden in de pas vormgegeven Centrale Toegang.<sup>102</sup> Het is daarom denkbaar dat andere casusoverleggen ook zullen verdwijnen of opgaan in een keten. Zo gaat het Noord-Zuid overleg mogelijk op in de nog te openen CJG's, maar dat is nog niet duidelijk.<sup>103</sup>

### 5.4 Afstemmingsproblemen

Een goede samenwerking tussen instellingen in de zorg en justitie is noodzakelijk om tot een succesvolle aanpak te kunnen komen. Deze samenwerking verloopt niet altijd even goed. In paragraaf 2.4.4 zijn vanuit de theorie een aantal problemen behandeld die in ketensamenwerking zorgen voor een gebrekkige afstemming. In deze paragraaf wordt geïnventariseerd in welke mate deze verschillende afstemmingsproblemen ook voorkomen in Zwolle.

<sup>100</sup> Veiligheidshuis – Netwerkinventarisatie, gemeente Zwolle

<sup>101</sup> Een veelpleger is iemand waartegen minimaal 10 maal proces verbaal is opgemaakt wegens een mogelijk strafrechtelijk vergrijp.

<sup>102</sup> Respondent 9, 10

<sup>103</sup> Respondent 12



### *Fragmentatie*

Zoals beschreven in paragraaf 2.4.4 is de zorg die een cliënt nodig heeft, met name bij meervoudige problemen, verdeeld over verschillende instellingen. Dit is ook terug te zien in de gemeente Zwolle. Zo stelt een respondent: *'Er zou 'totaal hulpverlening' moeten zijn. AMW de Kern kan bijvoorbeeld zeggen dat ze niks met een cliënt kunnen omdat verslaving te veel op de voorgrond staat. Bij Tactus kunnen ze weer zeggen dat een cliënt ook weer andere problemen heeft die niet bij Tactus opgelost kunnen worden, dan moet zo'n cliënt misschien wel naar Dimence.'*<sup>104</sup> Zorg is gefragmenteerd en in combinatie met een gebrek aan regie is het plaatsen van de moeilijkste gevallen problematisch. Er wordt dan voor gekozen om de organisatie die het best kan voorzien in de problematiek, die het meest op de voorgrond staat, casemanager te maken. Vervolgens wordt de expertise van andere instellingen gezocht om de cliënt het best te kunnen voorzien in zijn hulpbehoefte.<sup>105</sup> Dit betekent dat er verschillende organisaties bij een cliënt betrokken zijn. Dit gaat heel vaak goed en er wordt goed samengewerkt. Dit levert echter in sommige gevallen problemen op als organisaties afhankelijk zijn van andere organisaties voor het bieden van zorg. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat organisaties zich niet aan werkafspraken houden<sup>106</sup> of dat organisaties weigeren mee te werken, omwille van privacywetgeving.<sup>107</sup> Hierdoor wordt samenwerking moeilijk en in sommige gevallen onmogelijk. Uiteindelijk is de cliënt die niet goed wordt voorzien in zijn hulpbehoefte degene die er onder lijdt.

### *Aansprakelijkheid*

Een tweede probleem dat werd besproken in hoofdstuk twee is onduidelijkheid over aansprakelijkheid. In ketensamenwerking kan onduidelijkheid ontstaan over wie aansprakelijk is voor een cliënt, omdat organisaties op een gelijke basis samenwerken. In Zwolle zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Toch handelen organisaties uit verantwoordelijkheid voor de cliënt.<sup>108</sup> Deze verantwoordelijkheid is echter niet vastgelegd op papier.<sup>109</sup> Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over wie in welke situatie verantwoordelijk is voor het proces rond een cliënt. *'Het is niet vastgelegd in een covenant of iets dergelijk wie in welke gevallen verantwoordelijk is, wie casusregie voert. Het is nu zo dat degene die het meest betrokken is bij de jongere ook de contactpersoon is voor de jongere, maar hierbij zijn verder geen afspraken gemaakt over verantwoordelijkheid voor het proces.'*<sup>110</sup> In de keten huiselijk geweld is er wel een ketencoördinator aangesteld, maar hierbij zijn ook geen afspraken gemaakt over verantwoordelijkheid. *'Verantwoordelijkheden zijn niet vastgelegd'*, volgens de ketencoördinator.<sup>111</sup> Wanneer deze verantwoordelijkheden niet worden vastgelegd, blijft de samenwerking relatief vrijblijvend. Door deze vrijblijvendheid kan het gebeuren dat als organisaties er samen niet uitkomen, dat er gewoon niks gebeurt.<sup>112</sup>

### *Departementalisme*

Als er sprake is van departementalisme dan staan de belangen van de organisatie zelf teveel op de voorgrond in plaats van het belang van de cliënt. Ook al zijn de verschillende organisaties zeer betrokken bij de cliënten, toch ligt het gevaar van departementalisme ook op

---

<sup>104</sup> Respondent 10

<sup>105</sup> Respondent 15

<sup>106</sup> Respondent 11, 14

<sup>107</sup> Respondent 9, 15

<sup>108</sup> Respondent 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16

<sup>109</sup> Respondent 9, 10, 12, 13, 14, 15

<sup>110</sup> Respondent 12

<sup>111</sup> Respondent 13

<sup>112</sup> Respondent 15

de loer in de gemeente Zwolle. Er is een beweging waar te nemen dat organisaties elkaar niet altijd meer als collega beschouwen maar in toenemende mate ook als concurrent gaan zien.<sup>113</sup> Enerzijds moeten organisaties samenwerken, anderzijds concurreren organisaties met elkaar voor wie welke zorg mag uitvoeren.<sup>114</sup> Daarnaast is er een strijd gaande om de makkelijke cliënten met een financiële rugzak. *‘Organisaties focussen in toenemende mate op cliënten waarop gescoord kan worden.’*<sup>115</sup> Omdat organisaties soms het gevoel hebben dat cliënten worden afgepakt, proberen organisaties cliënten juist te behouden en wordt minder gekeken naar waar de cliënt het beste terecht zou kunnen.<sup>116</sup> *‘Door de financieringsstromen willen organisaties het liefst de hulpvraag binnen de eigen organisatie oplossen. In sommige gevallen kan dat tot gevolg hebben dat een cliënt niet de zorg krijgt die precies past bij zijn vraag, maar wel passend is bij het aanbod van een organisatie.’*<sup>117</sup> Aan de andere kant worden cliënten die lastig zijn en waarbij intensieve hulp nodig is wel eens geweigerd omdat deze persoon teveel tijd en geld zou kosten. *‘Het wordt steeds meer een technische en financiële insteek, dan kijken vanuit de cliënt waar deze het beste terecht kan, dit is frustrerend.’*<sup>118</sup> De manier waarop de zorg gefinancierd is leidt dus tot departementalisme, wat niet in het belang is van de cliënt.

### *Menselijke factor*

Een ketenaanpak is altijd afhankelijk van de betrokken professionals. Enerzijds is de kwaliteit van zorg afhankelijk van de professional, anderzijds is de samenwerkingsrelaties tussen organisaties ook afhankelijk van professionals. De meeste respondenten zijn positief over de houding van hulpverleners. *‘Hulpverleners in Zwolle zijn heel erg bereid om een stapje extra te zetten, geen tegengestelde belangen en iedereen wil samenwerken.’*<sup>119</sup> Op dit punt zijn geen problemen aan het licht gekomen. Wel wordt gesteld dat wanneer er geen klik is tussen medewerkers, dat dit intern wordt opgelost en dat bijvoorbeeld een andere medewerker wordt ingezet.

## 5.5 Analyse Zwolse bestuurlijke omgeving

In paragraaf 3.5 wordt gesteld dat bij het kiezen voor een soort escalatiemodel de bestuurlijke omgeving geanalyseerd moet worden op twee variabelen, namelijk op de complexiteit van de omgeving en de stabiliteit van de omgeving.

### 5.5.1 Complexiteit

Wanneer naar de gemeente Zwolle gekeken wordt, dan kan de bestuurlijke omgeving als een complexe omgeving bestempeld worden. Deze complexiteit uit zich in verschillende gebieden, namelijk in de complexiteit van de problematiek, in de complexiteit van het domein en in de complexiteit van organisaties.

### *Problematiek*

De omvang van de problematiek zegt wat over de complexiteit van de problematiek. Wanneer een cliënt veel verschillende problemen heeft, zijn er doorgaans ook veel verschillende

---

<sup>113</sup> Respondent 9, 10

<sup>114</sup> Respondent 13

<sup>115</sup> Respondent 10

<sup>116</sup> Respondent 10, 11, 16

<sup>117</sup> Respondent 16

<sup>118</sup> Respondent 10

<sup>119</sup> Respondent 13

organisaties nodig voor een oplossing. Hierdoor ontstaat een woud van organisaties en hulpverleners die betrokken zijn bij een cliënt. Veel betrokken organisaties duidt op een complexe omgeving. Deze verschillende organisaties hebben informatie van elkaar nodig, deze informatie wordt echter niet altijd gedeeld. Zo stelt bureau Jeugdzorg: *‘De school is voor ons een hele belangrijke informatiebron, als wij geen informatie hebben dan kunnen wij heel weinig. De scholen melden alleen niet in alle gevallen, omdat de drempel voor het inschakelen van bureau Jeugdzorg hoog is.’*<sup>120</sup> Organisaties kunnen verschillende redenen hebben om informatie niet te delen, bijvoorbeeld privacyoverwegingen of angst voor de gevolgen voor de cliënt.<sup>121</sup> Wanneer organisaties informatie niet delen, missen organisaties mogelijk belangrijke informatie wat de oplossing voor een probleem complexer maakt. Mede omdat organisaties niet alle beschikbare informatie delen, is de informatie over de problematiek niet volledig. Dit wordt versterkt door het feit dat niet alle problemen bij de verschillende organisaties in beeld zijn. *‘Cliënten laten niet altijd het achterste van hun tong zien. Met name bij zorgmijders is het hebben van contact soms al succes.’*<sup>122</sup> Niet alleen is er geen volledige informatie beschikbaar over de problematiek, de complexiteit wordt vergroot omdat er niet altijd volledige informatie is over welke partijen betrokken zijn bij een probleem. Zo stelt een respondent: *‘Ik maak ook mee dat ik ineens Tactus aantref of een andere partij, waar ik geen weet van had.’*<sup>123</sup> Onwetendheid over betrokkenheid van partners zorgt voor een meer onoverzichtelijke en daarmee complexe omgeving.

#### *Domein*

De samenwerking tussen organisaties in Zwolle wordt extra bemoeilijkt door de verschillende regio's waarin organisaties actief zijn. Zo is de politie in Zwolle net als het Veiligheidshuis georganiseerd in de regio IJsselland, de GGD net als team VIA in regio IJssel-Vecht, bureau Jeugdzorg is provinciaal georganiseerd, Steunpunt huiselijk geweld is actief voor regio Noord-Veluwe, IJsselvecht en Twente en het Stedelijk Kompas is georganiseerd voor de regio Noord-Veluwe en IJssel-Vecht. Deze verschillende regio's waarin zorg en justitie is georganiseerd zorgen voor onduidelijkheid en complexiteit. Zo stelt de ketencoördinator van Huiselijk geweld: *‘Ketencoördinatie is gemeentelijk georganiseerd terwijl de crisisdienst van het steunpunt huiselijk geweld regionaal werkt. Deze crisisdienst heeft in elke gemeente weer met een andere structuur te maken.’*<sup>124</sup> Ook voor een landelijk opererende organisatie zoals het Leger des Heils, wordt het samenwerken in verschillende samenwerkingsverbanden door de verschillende regio's met een eigen werkwijze, bemoeilijkt.

Wat de samenwerking ook bemoeilijkt zijn de verschillende manieren waarop de instellingen worden gefinancierd, bijvoorbeeld provinciaal, gemeentelijk of door een anders fonds bijvoorbeeld de AWBZ.<sup>125</sup> Deze verschillende financieringsstromen sturen de organisaties, omdat de organisaties afhankelijk zijn van financiële middelen voor het leveren van zorg. Hierbij geldt wie betaalt, die bepaalt. Een hoger aantal financieringsstromen zorgt dus voor een hoger aantal bepalende instanties, wat leidt tot een hogere mate van complexiteit. Daarnaast zorgt de manier waarop wordt gefinancierd voor problemen. Zo stelt respondent 16: *‘Manieren van financiering sluiten elkaar soms uit. Soms krijgt een cliënt een indicatie bij Tactus en vervalt de indicatie voor het Leger des Heils. Risico hiervan is dat organisaties een cliënt gaan toe-eigenen. Nu is het voor organisaties niet aantrekkelijk om samen te werken, omdat ze dan de cliënt dus de financiering kwijt kunnen raken. Het zou zo moeten zijn dat*

---

<sup>120</sup> Respondent 17

<sup>121</sup> Respondent 9, 14, 15, 17

<sup>122</sup> Respondent 10

<sup>123</sup> Respondent 16

<sup>124</sup> Respondent 13

<sup>125</sup> Respondent 16

*cliënten zelf kunnen kiezen waar ze heen willen.*<sup>126</sup> De manier waarop de zorg nu wordt gefinancierd zorgt dus voor negatieve neveneffecten.

### *Organisaties*

Wanneer er geen sprake is van een duidelijke takenscheiding tussen organisaties, leidt dit tot meer complexiteit. In Zwolle vindt afstemming plaats door instellingen die enerzijds zorg leveren en anderzijds regie voeren. Dit gaat vaak goed, omdat over het algemeen de professionals in instellingen bewogen zijn voor de cliënt en daarom de beste oplossing zoeken voor de cliënt. Echter bij twijfelgevallen en discussie vormt het regievoeren over de casus een probleem. Zo stelt respondent 11: *‘Instellingen stemmen samen dingen af, dit heb ik nog niet zien werken. Organisaties zijn regisseur maar tegelijk ook belangenbehartiger van de eigen instelling, ze hebben een dubbele pet op. De regie zou bij een onafhankelijke partij met doorzettingsmacht moeten liggen’*. Het probleem is enerzijds dat organisaties gelijkwaardig zijn en dat er daarom niet een partij is die door kan pakken en anderzijds dat het organisatiebelang een rol kan gaan spelen bij de regisseur wat niet ten goede komt aan de kwaliteit van zorg voor de cliënt.

Deze onduidelijkheid over takenscheiding wordt versterkt door de onduidelijk die bestaat over wat welke organisatie nou precies kan doen. Organisaties, en daarmee professionals in organisaties, hebben moeite om aan te geven wanneer ze taken niet goed kunnen uitvoeren. *‘Aangeven wat je een cliënt niet kan bieden, dat is echt not done in hulpverleningsland. Zo’n open houding hebben we nog niet, en dat is jammer.’*<sup>127</sup> Dit maakt het samenwerken moeilijk, omdat enerzijds de ketenaanpak en anderzijds het vertrouwen hieronder lijdt. *‘Partijen zullen is aan elkaar uit moeten leggen wat ze wel en niet kunnen en in zaken waarin men iets niet kan, meer moeten samenwerken’*, stelt respondent 11.

### 5.5.2 Stabiliteit

De omgeving kan naast complex tevens bestempeld worden als dynamisch. Deze dynamiek is te zien in zowel de problematiek, in het domein als in de organisaties.

### *Problematiek*

Er is niet zo zeer sprake van het ontstaan van nieuwe soorten problematiek, echter de mate van veranderlijkheid van de problematiek is hoog. Enerzijds kan gezegd worden dat in chronische gevallen de problematiek stabiel is, per dag kan echter de problematiek acuut intensiveren. Respondent 9 geeft een voorbeeld: *‘Met een cliënt van mij ging het hartstikke goed. Hij was al een maand niet in aanraking geweest bij de politie en ik ging naar de gemeente toe om te lobbyen voor huisvesting. Vervolgens rijd ik net naar huis, wordt ik gebeld dat hij net vast is gezet.’* Situaties kunnen van moment tot moment enorm veranderen, wat leidt tot een onvoorspelbare en daarmee ook instabiele bestuurlijke omgeving.

### *Domein*

In de Zwolse omgeving wordt momenteel veel beleid gemaakt. Zo is de centrale toegang in mei 2009 geopend, wordt het eerste CJG in de zomer van 2009 geopend en is men volop bezig met de ontwikkeling van het Veiligheidshuis. De keten Huiselijk Geweld is relatief nieuw en heeft sinds kort door toedoen van politieke druk een ketencoördinator.<sup>128</sup> Daarnaast staat de komst van een elektronisch meldsysteem (VIS 2) op de agenda, die de afstemming tussen verschillende organisaties moet verbeteren en zijn er ontwikkelingen gaande om de wet

---

<sup>126</sup> Respondent 16

<sup>127</sup> Respondent 9

<sup>128</sup> Respondent 13

op Jeugdzorg te wijzigen, zodat de burgemeester meer doorzettingsmacht krijgt.<sup>129</sup> Naast de veranderingen in gevoerd beleid, worden financieringsstromen ook aangepast. Zo wordt er gekort op de AWBZ en krijgt de gemeente extra WMO- fondsen om dit te kunnen opvangen. Deze extra fondsen zijn echter niet toereikend. Dit betekent dat er geschoven wordt met financiering en dat organisaties moeten gaan bezuinigen op het zorgaanbod.<sup>130</sup> Al deze veranderingen zorgen voor een minder voorspelbare en daarmee minder stabiele omgeving.

### *Organisaties*

De stabiliteit van de bestuurlijke omgeving wordt ook beïnvloed door veranderingen in organisaties en het opkomen en verdwijnen van organisaties. Organisaties werken vaak samen op basis van onderlinge afspraken die zijn gemaakt.<sup>131</sup> Wanneer bijvoorbeeld personen waarmee wordt samengewerkt een andere baan krijgen, dan heeft dit gevolgen voor de samenwerking. Zo stelt een respondent van het Leger des Heils: *‘Contact met politie gaat goed, al moeten we nu driftig wachten op vervanging van ons contactpersoon. Er moet dus nu weer effectief contact worden opgebouwd.’*<sup>132</sup> Ook het opkomen en verdwijnen van organisaties leidt tot minder stabiliteit. In Zwolle is sinds 2007 Creating Balance actief als organisatie die zich richt op de begeleiding van dak- en thuislozen. Gemeente en Politie zijn positief over deze nieuwe organisatie die zich laat kenmerken door een outreachende werkwijze en creativiteit in oplossingen.<sup>133</sup> Bestaande partijen die zich bezig houden met dezelfde doelgroep zien echter niet de meerwaarde van deze organisatie, wat de samenwerking tussen de verschillende organisatie bemoeilijkt.<sup>134</sup> Dergelijke nieuwe ontwikkelingen zorgen voor minder stabiliteit voor bestaande organisaties en meer onrust, wat leidt tot een minder stabiele bestuurlijke omgeving.

### *Keuze escalatiemodel Gemeente Zwolle*

Na de analyse van de bestuurlijke omgeving in Zwolle kan gesteld worden dat de omgeving dusdanig complex en dynamisch is, dat een politiek escalatiemodel het best kan worden toegepast in de gemeente Zwolle.

## 5.6 Opschaling en escalatie in Zwolle

De verschillende ketens zijn in een groot aantal van de gevallen succesvol in het helpen van de cliënt. In een klein aantal gevallen vallen cliënten tussen wal en schip. Deze cliënten zijn in twee categorieën te verdelen, enerzijds cliënten die hulp nodig hebben, maar die niet in beeld zijn of waar geen contact mee te krijgen is en anderzijds cliënten die wel in beeld zijn, maar waarbij ketenaanpak om wat voor reden dan ook niet werkt. De eerste categorie cliënten worden in Zwolle opgevangen in een vangnet, namelijk Team VIA. Team VIA is daarmee niet aan te merken als een escalatieniveau, maar eerder als een organisatie die onder de verschillende ketens hangt om mensen die buiten de ketens vallen te kunnen helpen. Bij de tweede categorie cliënten, waarbij de ketenaanpak om wat voor reden ook stopt, zou opschaling mogelijk moeten zijn om uit te zoeken waarom de ketenaanpak niet werkt en wat er zou moeten gebeuren om de ketenaanpak wel te laten werken. In deze paragraaf zal eerst de rol van Team VIA toegelicht worden en vervolgens de rol van het Team Bijzondere Doelgroepen die zich bezig houden met vastgelopen casuïstiek.

---

<sup>129</sup> Respondent 22

<sup>130</sup> Bestuurlijk overleg negatieve herverdeeffecten, 15 april 2009

<sup>131</sup> Respondent 5, 9, 10, 15, 16, 17

<sup>132</sup> Respondent 16

<sup>133</sup> Respondent 1, 5

<sup>134</sup> Respondent 10, 15, 16

### 5.6.1 Team VIA

Het Team VIA staat voor: Team Vangnet Informatie en Advies. Team VIA richt zich met name op mensen die tussen wal en schip raken, omdat ze geen duidelijke hulpvraag hebben of omdat zorg geweigerd wordt. Het team biedt in die gevallen waarbij sprake is van een zorgwekkende situatie advies en biedt hulp. Vaak gaat het om complexe problemen op meerdere leefgebieden waarbij de personen waar om het gaat meestal geen hulp zoeken.<sup>135</sup> De bedoeling is om na contactlegging met de cliënt, de cliënt zo spoedig mogelijk toe te leiden naar reguliere zorg. Om dit te bereiken is een goede samenwerking nodig met de betrokken partijen die deze zorg kunnen leveren. Omdat de samenwerking zo belangrijk is, wordt In team VIA nauw samengewerkt door 30 medewerkers uit veel verschillende organisaties.<sup>136</sup> De cliënten waar het team mee te maken krijgt, zijn erg verschillend en hebben uiteenlopende problemen, zoals: psychiatrische problemen, problemen met huurachterstand, verslavingsproblemen enzovoorts. Wanneer personen geen hulp aanvragen en geen hulp willen accepteren, kunnen er gevaarlijke situaties ontstaan voor de persoon zelf of voor de omgeving van deze persoon. De rol van team VIA is in sommige gevallen alleen poging tot contactlegging, terwijl in andere gevallen snel het vertrouwen van de cliënt gewonnen kan worden en er zorg op gang gebracht kan worden.

### 5.6.2 Team Bijzondere Doelgroepen (BD)

Het Team BD is een afdeling van de gemeente die onder de eenheid wijkzaken valt. Dit team zet zich in voor mensen die problemen hebben op sociaal en/of psychisch gebied. Het team richt zich met name op bewoners en gezinnen met meervoudige (psychosociale) problematiek of problemen op het gebied van werk, gezondheid of huisvesting. Het team probeert samen met hulpverleningsinstellingen en woningcorporaties onder andere huisuitzettingen, uithuisplaatsingen en ander menselijk leed te voorkomen. Men krijgt hierbij vooral te maken met cliënten die enerzijds zorg nodig hebben, maar die anderzijds ook voor (veel) maatschappelijke overlast zorgen. Casussen komen binnen bij bijvoorbeeld het meldpunt ernstige overlast, wat ook een onderdeel is van Team BD. Vervolgens wordt eerst gekeken wie bij de casus betrokken is en er wordt een analyse gemaakt van de ernst en de aard van de problematiek. Vervolgens worden de betrokken organisaties bij elkaar gehaald en wordt er regie gevoerd in de zogenaamde regiegroep. Er wordt gekeken wat de verschillende organisaties gedaan hebben, waar de knelpunten zitten en er wordt een plan van aanpak gemaakt.<sup>137</sup> Een ambtenaar vanuit het team BD zit de regiegroep voor en heeft dan ook verantwoordelijkheid over de regie. Deze werkwijze wordt door verschillende respondenten als een succesformule gezien.<sup>138</sup> Deze werkwijze wordt alleen niet gemeentebreed toegepast, maar op specifieke doelgroepen namelijk: hygiënische probleemhuishoudens, multiprobleem huishoudens en woonbotenproblematiek.

---

<sup>135</sup> Team VIA jaarverslag 2007

<sup>136</sup> Deelnemende organisaties: GGD Regio IJssel-Vecht, Tactus Verslavingszorg, Riaggz over de IJssel, Zwolse Poort, Bureau Jeugdzorg, RIBW, Stichting de Kern MDV, MEE IJssel-Oevers, Leger des Heils, Icare, Gemeente Zwolle en de overige gemeenten in de regio IJssel-Vecht.

<sup>137</sup> Respondent 11

<sup>138</sup> Respondent 10, 11, 12, 14

### 5.6.3 Problemen omtrent opschaling en escalatie

In Zwolle is opschaling en escalatie een actueel thema waar meer aandacht aan wordt besteed. Dit enerzijds omdat er veel nieuwe ontwikkelingen zijn waarbij het thema opdoekt en anderzijds omdat er in de huidige werkwijze veel onduidelijkheid is over opschaling en escalatie. Verschillende respondenten stellen dat er geen duidelijke werkwijze vastgelegd is omtrent opschaling en escalatie, en dat dit beter moet.<sup>139</sup> Uit de interviews kwamen de volgende problemen aan het licht rond opschaling en escalatie in de gemeente Zwolle.

#### *Gebrek aan doorzettingsmacht*

Verschillende beleidsadviseurs in Zwolle zijn van mening dat er doorzettingsmacht ontbreekt om organisaties een beslissing op te kunnen leggen.<sup>140</sup> In gevallen waarbij de ketenaanpak rond een cliënt vastloopt, wordt de cliënt besproken in een casuoverleg. Alle betrokken partijen hebben een rol in de ketenaanpak, alleen betrokkenen spreken elkaar niet aan op de uitvoering van deze rol.<sup>141</sup> Enerzijds is dit cultuurgebonden omdat het niet gebruikelijk is andere partijen aan te spreken op hun rol, anderzijds ontbreekt het aan centraal gezag.<sup>142</sup> Partijen overleggen als gelijkwaardige partijen, waarbij er geen partij is die de regie voert. Ook de voorzitters van de verschillende casuoverleggen hebben geen of beperkte doorzettingsmacht. Een uitzondering hierop is de regiegroep van team BD. Bij de werkwijze van team BD hebben de betrokken organisaties een intentieovereenkomst getekend waarbij zij de werkwijze van team BD accepteren. Hierdoor heeft de voorzitter van de regiegroep daadwerkelijk doorzettingsmacht op dit niveau. Dit is echter doorzettingsmacht op middenmanagement niveau, niet op directieniveau.<sup>143</sup>

#### *Gebrek aan regieafspraken*

Er zijn weinig afspraken over de samenwerking, het regie voeren en opschalen op papier gezet. Onderling wordt afgesproken welke organisatie welke cliënt in de caseload opneemt en wie contactpersoon is voor een cliënt. Deze organisatie voert regie op de cliënt. De samenwerking met andere organisaties komt vervolgens tot stand door onderlinge afspraken.<sup>144</sup> Over verantwoordelijkheden zijn geen harde afspraken gemaakt. Dit heeft mede tot gevolg dat het onduidelijk is wie er zou moeten opschalen en zo kan het gebeuren dat de ketenaanpak rond een cliënt vastloopt en dat er vervolgens niks gebeurt.<sup>145</sup>

#### *Gebrek aan opschalingsmogelijkheden*

Een ander voorkomend probleem op het gebied van opschaling en escalatie is dat er niet altijd mogelijkheden zijn om op te schalen. Wanneer er in een casuoverleg geen oplossing wordt gevonden, dan is het niet mogelijk om op te schalen naar een hoger opschalingsniveau.<sup>146</sup> Zo is bijvoorbeeld in de keten huiselijk geweld de ketencoördinator het hoogste opschalingsniveau. Bij een ernstig probleem kan de wethouder of burgemeester worden ingeschakeld, maar dit gebeurt zelden, mede omdat niet is vastgelegd wanneer een situatie erg genoeg is om aan een wethouder of burgemeester voor te leggen. Bij specifieke doelgroepen is het mogelijk om op te schalen naar een regiegroep van het team Bijzondere Doelgroepen, echter niet voor alle doelgroepen. Daarnaast heeft het team Bijzondere doelgroepen ook behoefte aan een hoger

---

<sup>139</sup> Respondent 1, 6, 7, 12, 13, 14

<sup>140</sup> Respondent 1, 2

<sup>141</sup> Respondent 1, 14

<sup>142</sup> Respondent 6

<sup>143</sup> Respondent 10

<sup>144</sup> Respondent 9, 10, 12, 13, 14, 15

<sup>145</sup> Respondent 15

<sup>146</sup> Respondent 1, 6, 13

opshalingsniveau. Zo stelt respondent 11: *‘Wij hebben als regiegroep geen contact met instellingen op directieniveau. Bij specifieke casussen hebben wij er echt wat aan om op te kunnen schalen naar directieniveau’*.

### *Gebrek aan opschaling*

Mede als gevolg van het ontbreken van centrale regie over een casus, als een gebrek aan opschalingmogelijkheden, wordt er niet snel genoeg opgeschaald. Dit is ook een gevolg van de zorgcultuur. Zorgverleners zijn vaak begaan met de cliënt en geven de cliënt vaak het voordeel van de twijfel als het mis lijkt te gaan. Dit omdat interventie in gezinssituaties bijna per definitie slecht zijn voor de gezinssituatie.<sup>147</sup> Daarnaast voelen zorgverleners zich erg betrokken bij een cliënt en denkt men dat ze de situatie zelf het beste af kunnen.<sup>148</sup> Zorgverleners zijn bang het vertrouwen van de cliënt kwijt te raken, ook omdat het winnen van dit vertrouwen vaak veel moeite kost. Daarom wordt een cliënt vaak afgeschermd door bijvoorbeeld te verschuilen achter privacywetgeving. Dit heeft tot gevolg dat problemen later worden aangepakt en hierdoor verergeren, terwijl het juist belangrijk is om problemen vroegtijdig aan te pakken zodat de op te lossen problematiek dan minder complex is.<sup>149</sup>

## 5.7 Conclusie

In de gemeente Zwolle is er veel georganiseerd om sociale en justitionele partners te verbinden. De ketens Huiselijk Geweld, Centra van Jeugd en Gezin en Stedelijk Kompas worden of zijn georganiseerd en in beweging. Door de nieuwe structuren die ontstaan naast de oude manier van afstemmen, wordt de afstemming tussen organisaties bemoeilijkt en zoeken organisaties naar een goede manier om samen te werken. Met name door het introduceren van marktwerking in de zorg ontstaan problemen in de afstemming. Het is een voortdurende strijd om het belang van de cliënt voorop te stellen in plaats van het belang van de betrokken organisaties. Hiervoor is een partij nodig die regie voert. Hoe regie wordt gevoerd en afspraken over verantwoordelijkheden zijn in Zwolle nog niet helder en op papier gezet. In één keten is sinds kort een ketenregisseur actief, echter de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze regisseur zijn niet vastgelegd. Dit bemoeilijkt een heldere opschalingstructuur. Andere problemen die opschaling in de zorg tegenwerken zijn het gebrek aan doorzettingsmacht, het gebrek aan opschalingmogelijkheden en het gebrek aan opschaling. Een escalatiemodel kan zorgen voor een kwaliteitsslag op het gebied van opschaling en escalatie in Zwolle. Geconcludeerd kan worden uit de analyse van de bestuurlijke omgeving waarin zorg en justitie worden afgestemd in de gemeente Zwolle, dat deze omgeving complex en dynamisch is. Op basis van deze analyse kan daarom gesteld worden dat een politiek escalatiemodel het meest geschikte escalatiemodel is voor de gemeente Zwolle.

---

<sup>147</sup> Respondent 19, 20

<sup>148</sup> Respondent 9

<sup>149</sup> Respondent 11



## H6 Escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking

---

### 6.1 Inleiding

De verschillende afstemmingsproblemen die genoemd zijn in het vorige hoofdstuk, komen niet alleen in de gemeente Zwolle voor, maar ook in andere gemeenten. Dit maakt het mogelijk om in andere gemeenten te kijken hoe wordt in gespeeld op deze problematiek. In hoofdstuk vijf is beschreven dat het coördineren van zorg en de verbinding tussen zorg en justitie in een zeer complexe en dynamische omgeving plaatsvindt. Volgens de ordening van escalatiemodellen uit hoofdstuk drie betekent dit, dat een politiek escalatiemodel in deze omgevingen het best tot zijn recht komt. Voor het vormgeven van een escalatiemodel in Zwolle is om deze reden gekeken naar andere gemeenten, die al een politiek escalatiemodel toepassen. De kennis die opgedaan is van deze verschillende escalatiemodellen kan vervolgens worden gebruikt om een politiek escalatiemodel in Zwolle vorm te geven. In dit hoofdstuk zullen eerst de verschillende escalatiemodellen van de verschillende bezochte gemeenten aan bod komen. Vervolgens zijn randvoorwaarden beschreven die belangrijk zijn voor het toepassen van een escalatiemodel in de praktijk.

### 6.2 Afstemmingsproblemen en escalatiemodellen

Zoals gezegd zijn de problemen die in Zwolle voorkomen niet uniek. Voor dit onderzoek zijn de gemeenten Rotterdam, Almere, Tilburg en Amsterdam bezocht. Al deze gemeenten kampen met afstemmingsproblemen die voortkomen uit het samenwerken in ketens. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het Amsterdamse zorgaanbod gefragmenteerd is. *‘Amsterdamse zorg is versnipperd. Afzonderlijke gezinsleden hebben afzonderlijke zorgtrajecten waarbij de afstemming tussen deze trajecten niet altijd goed verloopt.’*<sup>150</sup> Ook wordt er onvoldoende afgestemd tussen bijvoorbeeld schuldhulpverlening en zorginstellingen en tussen jeugdzorg en volwassenenzorg.<sup>151</sup> In Rotterdam is vooral ingespeeld op het probleem departementalisme. Voordat het escalatiemodel werd ingezet was een situatie ontstaan waarbij verschillende soorten zorgcoördinatie naast elkaar bestonden. *‘Mensen hadden niet de natuurlijke neiging om elkaar op te zoeken, er was geen vertrouwen en organisaties zagen elkaar eerder als concurrent dan als collega’.*<sup>152</sup> Daarnaast wordt gesteld dat er behoefte was aan een structuur die voorziet in snelheid van handelen. Zo wordt gesteld dat door ingewikkelde indicatiestelling het in sommige gevallen te lang duurt voordat er zwaardere hulp beschikbaar is. *‘Eerste lijnwerkers moeten daarom een beroep kunnen doen op specialisten om vroegtijdig zwaardere problematiek aan te kunnen pakken.’*<sup>153</sup> Er doen zich dus afstemmingsproblemen voor op basis waarvan een escalatiemodel is ingezet. Deze problemen doen zich voor in een dynamische omgeving. Hiervan getuigt een voorbeeld uit Tilburg over een jongen van 16. Deze jongen was in het verleden een lastige jongen die veel problemen kende maar goed op de weg terug was. *‘Het ging heel goed met hem, op school, thuis, eigenlijk overal. Een week geleden pleegt hij ineens, uit het niets, een overval. Dan moet je toch constateren dat het fout gaat.’*<sup>154</sup> Elke situatie is anders en kan van moment tot moment compleet veranderen. Om deze reden is het niet mogelijk om in een escalatiemodel

---

<sup>150</sup> Respondent 21

<sup>151</sup> Bos, L. v/d, Hering, N. (2008) p. 3

<sup>152</sup> Respondent 19

<sup>153</sup> Gerris, J. R. M., p. 59

<sup>154</sup> Respondent 22

strakke criteria te hanteren en te standaardiseren. Elke situatie is weer anders en vraagt om assertiviteit en creatief denken.<sup>155</sup>

### *Motivatie voor het inzetten van escalatiemodellen*

Deze afstemmingsproblemen worden te lijf gegaan door steviger regie te voeren aan de hand van een escalatiemodel. Het voorkomen van een nieuw meisje ‘Gessica’ of ‘Savannah’ was voor de verschillende gemeenten de reden voor het invoeren van een escalatiemodel. Een belangrijke conclusie die werd getrokken in het onderzoeksrapport over Gessica is dat er geen sprake was van een brede zorgcoördinatie van alle betrokken partijen.<sup>156</sup> Hieruit valt ook te verklaren dat de escalatiemodellen die ingezet zijn, met name gericht zijn op kinderen en jeugd.

Het grote verschil tussen een ketenaanpak voor kinderen en jeugd tot 18 jaar, en een ketenaanpak voor volwassenen is dat wanneer minderjarigen betrokken zijn, er meer mogelijkheden zijn om dwingend op te kunnen treden. Wanneer bijvoorbeeld kinderen in gevaar zijn, kunnen deze worden weggehaald bij hun ouders en geplaatst worden in een opvanggezin. Wanneer volwassen mensen in gevaar zijn, is er meer bewijs nodig om een volwassene op te laten sluiten. Daarnaast kunnen mensen er zelf voor kiezen om in gevaarlijke situaties te blijven wonen. Mogelijk kan dit verschil in juridische kaders van invloed zijn op de resultaten van een escalatiemodel. Dit neemt niet weg dat volgens respondenten escalatiemodellen zowel voor jeugdproblematiek als volwassenenproblematiek kunnen worden ingezet. In beide gevallen is er namelijk sprake van dezelfde afstemmingsproblemen die voorkomen, waarop wordt ingespeeld. Zo stelt respondent 22: *‘Als het doorzettingsmacht principe wordt toegepast, dan maakt het niet zoveel uit of je het over jeugdigen hebt of over volwassenen. De systemen die spelen zijn eigenlijk identiek’*. In Rotterdam wordt om deze reden erover gedacht om het takenpakket van de Jeugdconsul uit te breiden, zodat de Jeugdconsul zich zowel met jeugdproblemen als problemen met volwassenenzorg gaat bemoeien. Het spreekt voor zich dat de naam ‘Jeugdconsul’ dan wordt vervangen voor een andere.

### *Sociaaldemografische kenmerken*

Sociaaldemografische kenmerken van een stad zijn van invloed op de vormgeving van een escalatiemodel. Zo hebben de gemeenten Amsterdam en Rotterdam bijvoorbeeld te maken met deelgemeenten. Deze deelgemeenten zijn een aparte bestuurslaag in de stad waarmee met de vormgeving van een escalatiemodel rekening gehouden moet worden. Daarnaast speelt het inwonersaantal een rol. Amsterdam en Rotterdam hebben door de grote van de stad met een groter aantal probleemgevallen te maken dan bijvoorbeeld Almere of Tilburg. Daarnaast is Amsterdam als hoofdstad van Nederland een toeristische trekpleister. Door de internationale luchthaven heeft Amsterdam meer te maken met allochtone dak- en thuislozen die asiel zoeken, dan bijvoorbeeld de gemeente Tilburg.<sup>157</sup> Dit heeft gevolgen voor het aantal cliënten dat in een escalatiemodel wordt behandeld en de werkdruk die dit oplevert per niveau en de aard van de problematiek die zich voordoet. De verschillende sociaaldemografische kenmerken van een stad zijn dus van invloed op de vormgeving en werking van een escalatiemodel. Het is daarom belangrijk dat bij het vormgeven van een escalatiemodel wordt gekeken naar de specifieke kenmerken van een omgeving, om op die manier in te spelen op lokale verschillen die er bestaan.

---

<sup>155</sup> Respondent 19, 22

<sup>156</sup> Ligtermoet, I., Prinsen, B. e.a. (2008), p. 17

<sup>157</sup> Respondent 22

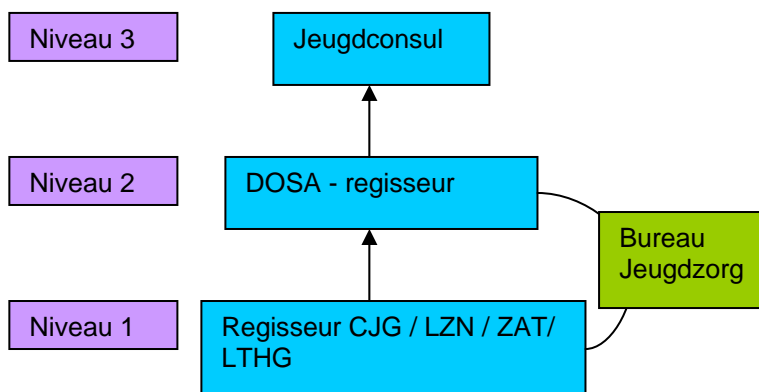
### 6.3 Escalatiemodellen in de praktijk

In deze paragraaf worden de verschillende escalatiemodellen die worden ingezet in de bezochte steden, beschreven. De verschillende modellen zullen beknopt worden weergegeven, waarbij met name wordt ingegaan op de verschillende escalatieniveaus en de criteria voor opschaling.

#### 6.3.1 Rotterdams model

Het Rotterdamse model richt zich op gezinnen met kinderen tot 23 jaar. In Rotterdam zijn drie verschillende niveaus onderscheiden in het escalatiemodel. Het Rotterdamse model is vereenvoudigd weergegeven in figuur 14. Niveau 1 kan gezien worden als reguliere ketensamenwerking. Op dit niveau zijn de coördinatoren van het Centrum van Jeugd en Gezin, het Lokaal Zorg Netwerk, het Lokaal Team Huiselijk Geweld en het Zorg Advies Team actief om de problemen die er zijn rond een gezin of kind integraal op te lossen. Er komen echter situaties voor waarbij om een reden de ketenaanpak niet van de grond komt of niet werkt. Daarnaast komen situaties voor waarbij met name overlast centraal staat. In deze gevallen wordt opgeschaald naar niveau 2, de DOSA regisseur. DOSA staat voor deeltgemeentelijk organisatie sluitende aanpak. De DOSA regisseur zal vervolgens proberen om in een afstemmingsoverleg tot een succesvolle ketenaanpak te komen. In het afstemmingsoverleg zijn in veel gevallen de volgende partijen aanwezig: Bureau Jeugdzorg, Politie, CJG-coördinator, Leerplichtambtenaar en een medewerker van het jongerenloket. Echter per cliënt kan er voor worden gekozen om er andere partijen bij te betrekken of juist partijen die niet betrokken zijn niet te betrekken.

Figuur 14: Rotterdams Model<sup>158</sup>



Wanneer de verschillende partijen er op dit niveau niet uitkomen dan wordt naar het hoogste opschalingniveau opgeschaald, namelijk de Jeugdconsul. Deze Jeugdconsul is gemandateerd door het college van B & W en heeft daarmee de macht gekregen om in naam van de burgemeester een oplossing te forceren voor het probleem. Deze Jeugdconsul analyseert in eerste instantie

de urgentie van het probleem. Als er sprake is van een hoge urgentie dan zijn er afspraken gemaakt met de betrokken organisaties, dat er ruimte wordt gemaakt op de agenda en dat de verschillende organisaties, op directieniveau, binnen 24 uur beschikbaar zijn om te beraden over het probleem.

<sup>158</sup> Afkortingen: DOSA: Deeltgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak; CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin; ZAT: Zorg en Advies Team; LZN: Lokaal Zorg Netwerk; LTHG: Lokaal Team Huiselijk Geweld

### Criteria voor opschaling

In Rotterdam is ervoor gekozen om geen strakke criteria voor opschaling te gebruiken. Zo werd verteld: ‘Wij hebben bewust geen harde criteria opgesteld en het heel erg laagdrempelig gelaten, dat heeft te maken met het feit dat escaleren in de zorg hulpverlening niet gebruikelijk is’. Gesteld wordt dat door de hoge betrokkenheid van zorgverleners, zorgverleners cliënten gaan afschermen en escaleren gezien wordt als het op tafel leggen van je eigen onvermogen.<sup>159</sup> Dit betekent niet dat door het ontbreken van duidelijke criteria, casuïstiek zonder pardon kan worden opgeschaald naar een hoger niveau. De verschillende beschreven partijen in het escalatiemodel zijn namelijk verantwoordelijk voor de ketenaanpak, tot de casus warm is overgedragen aan iemand anders. Bij het overdragen van de casus wordt besproken wat er al gebeurd is rond deze casus en waarom dit tot dan toe niet het gewenste resultaat heeft gehad. Partijen kunnen zich dus niet zomaar onttrekken aan hun verantwoordelijkheid.<sup>160</sup>

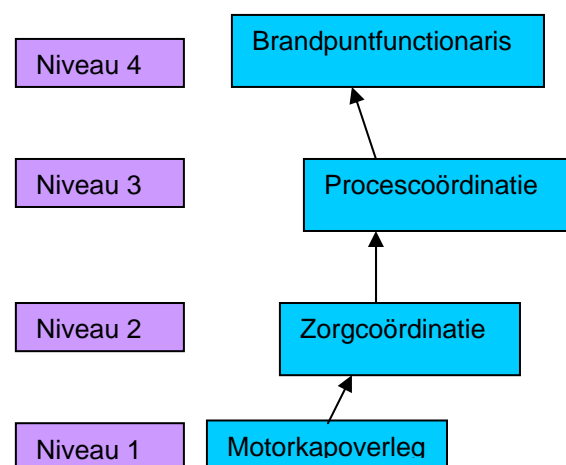
### 6.3.2 Almere’s model

Het escalatiemodel in Almere is net als in Rotterdam bedoeld voor gezinnen met kinderen van 0-23 jaar. In Almere worden vier verschillende niveaus onderscheiden in het escalatiemodel. Hierbij wordt opgeschaald naar mate er meer professionals betrokken zijn. Zo begint de ketensamenwerking op niveau 1. Op dit niveau zijn er twee professionals betrokken bij een casus. Wanneer het door bijvoorbeeld meervoudige problematiek noodzakelijk is om een extra professional te betrekken bij de casus, wordt er opgeschaald naar niveau 2. Dit betekent dat één van de drie betrokkenen, doorgaans de jeugdverpleegkundige of arts, verantwoordelijk is voor de samenwerking en afstemming en actief gaat coördineren. Wanneer er sprake is van dusdanige problematiek waarbij 4 of meer professionals betrokken zijn, dan wordt er een procescoördinator ingeschakeld die de ketensamenwerking coördineert. Als vervolgens de ketenaanpak bij de zorgcoördinator of de procescoördinator om wat voor reden dan ook stagneert, dan wordt opgeschaald naar het hoogste niveau, namelijk de brandpuntfunctionaris. Dit is net zoals in Rotterdam een gemandateerde ambtenaar die op directieniveau probeert om stagnatie in de ketenaanpak te verbreken. De coördinatie van zorg ligt op dat moment bij de brandpuntfunctionaris.

### Criteria voor opschaling

In Almere is gekozen voor een model waarbij wordt opgeschaald naarmate meer professionals moeten samenwerken. Dit is gebaseerd op theorieën over samenwerkingsprocessen. Hierbij blijkt dat wanneer er 4 of 5 of meer mensen samenwerken, expliciet gestuurd moet worden op het proces.<sup>161</sup> Omdat in de eerste stappen gekeken wordt naar het aantal hulpverleners en niet naar de inhoudelijke problematiek, kan gezegd worden dat het model veel op preventie is gericht. Er zijn vervolgens geen vaste criteria

Figuur 15: Escalatiemodel Almere



<sup>159</sup> Respondent 19

<sup>160</sup> Respondent 19

<sup>161</sup> Respondent 20

opgesteld wanneer wordt opgeschaald naar de brandpuntfunctionaris. Er wordt opgeschaald wanneer ‘hulpverlening stagneert’. Dit kan om verschillende redenen gebeuren, bijvoorbeeld wanneer betrokken professionals niet communiceren, het niet met elkaar eens worden of zich niet aan de afspraken houden. Ook kan hulpverlening stagneren door een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. In die gevallen waarbij er ook sprake is van urgentie wordt ook opgeschaald naar de brandpuntfunctionaris omdat er op die momenten dringend behoefte is aan een persoon die kan doorpakken.<sup>162</sup>

### 6.3.3 Tilburgs model

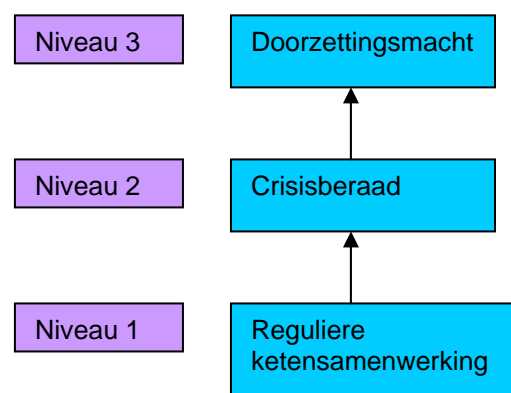
De derde gemeente die bezocht is, is de gemeente Tilburg. In de gemeente Tilburg is ervoor gekozen om een escalatiemodel van drie stappen in te voeren. Dit model is weergegeven in figuur 16. Niveau 1 is de reguliere ketensamenwerking inclusief de reguliere crisisbehandeling en crisispreventie. Wanneer er sprake is van een ernstig crisisgeval waarbij in de reguliere ketensamenwerking geen passende oplossing wordt gevonden, kan worden opgeschaald naar het crisisberaad. Dit beraad wordt voorgezeten door een regisseur en betrokken partijen hierbij zijn: hulpverleningsinstantie Kompaan, Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg. Deze partijen hebben zich gecommitteerd aan de afspraak dat bij een crisis een afgevaardigde binnen één uur aanwezig is op het crisisberaad. Wanneer vervolgens het crisisberaad ook niet succesvol is geweest om een oplossing te vinden, wordt opgeschaald naar een gemandateerde ambtenaar met doorzettingsmacht. Deze persoon heeft op directieniveau contact met betrokken instellingen. In samenspraak met de wethouder die de regie heeft, wordt binnen 24 uur een dwingende oplossing gekozen, die de betrokken partijen volgens afspraak moeten opvolgen.<sup>163</sup>

Omdat betrokken partijen liever niet worden aangewezen komt het zelden voor dat de doorzettingsmacht wordt gebruikt en gaat er dus een grote preventieve werking uit van het model. Daarnaast kenmerkt de Tilburgse praktijk zich door een gemeente die sterk regie voert en door de korte lijntjes tussen topbestuurders. De gemandateerde ambtenaar is iemand die niet echt zijn macht gebruikt, maar die de korte lijntjes benut die hij heeft en die door contacten warm te houden veel voor elkaar kan krijgen door op een goede manier gebruik te maken van zijn netwerk.<sup>164</sup>

#### Criteria voor opschalen

In Tilburg zijn de criteria voor opschalen niet strak vastgelegd. Wanneer organisaties er onderling niet uitkomen bellen ze de gemandateerde ambtenaar. Omdat dit zo zelden voorkomt weet deze ook dat het serieus is en daarom maakt hij er ook serieus werk van. In de meeste gevallen is door korte lijntjes te leggen het probleem binnen een dag opgelost. *‘80% van mijn werkzaamheden, is lijntjes leggen tussen organisaties. Organisaties krijgen geen soms geen contact met andere organisaties, ik wel.’*<sup>165</sup> Volgens de respondent

Figuur 16: Escalatiemodel Tilburg



<sup>162</sup> Ligtermoet, I., Prinsen, B. e.a. (2008) p. 10

<sup>163</sup> Respondent 22

<sup>164</sup> Respondent 22

<sup>165</sup> Respondent 22

is het hierbij belangrijk krachtig regie te voeren, waardoor een ambtenaar meer aanzien krijgt. Opvallend is dat niveau 2, het crisisberaad wordt overgeslagen. De gemandateerde ambtenaar kan er voor kiezen het crisisberaad in te schakelen wanneer de problematiek daar om vraagt. Dit is echter tot op heden nog nooit gebeurd.

### 6.3.4 Amsterdams model

Het Amsterdamse escalatiemodel is weergegeven in figuur 17. Wederom is ervoor gekozen om in het model drie niveaus te onderscheiden. Het eerste niveau is de reguliere ketensamenwerking. Op dit niveau zet de gezinsmanager zich samen met andere organisaties in om tot één plan te komen. Wanneer dit niet lukt schaalde de gezinsmanager binnen de eigen organisatie op naar een leidinggevende, die een lijntje legt met de leidinggevende van een andere organisatie. Wanneer dit niet tot het

gewenste resultaat heeft geleid, dan wordt opgeschaald naar het tweede niveau. Op dit niveau wordt de procesmanager of voorzitter MDO+ ingeschakeld die in overleg treedt met directies of leidinggevendenden van de betrokken organisaties. Hierbij staat MDO+ voor Multi Disciplinair Overleg. Wanneer er sprake is van geïndiceerde jeugdzorg of een jeugdbeschermingsmaatregel wordt MDO+ ingeschakeld, wanneer hier geen sprake van is dan wordt de procesmanager ingeschakeld. Wanneer op dit niveau ook geen oplossing kan worden gevonden, dan wordt uiteindelijk opgeschaald naar de wethouder of wanneer het overlast betreft de burgemeester.

Dit Amsterdamse model is recent opgesteld en is nog niet compleet in werking. De resultaten van het model zijn daarom ook nog niet bekend, met uitzondering van de werking van het model op het eerste niveau. Volgens een respondent wordt er regelmatig opgeschaald binnen de organisatie, naar een hoger niveau, waardoor al veel problemen worden opgelost.<sup>166</sup>

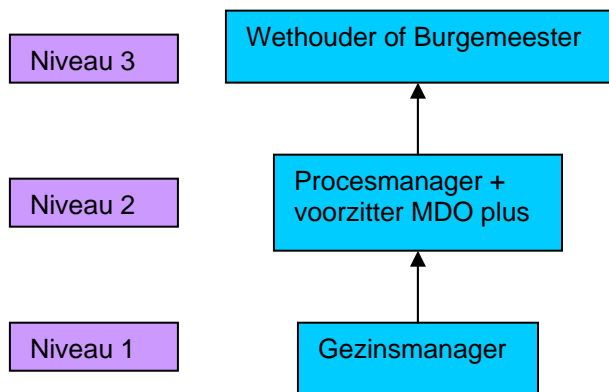
#### Criteria voor opschalen

In Amsterdam wordt er opgeschaald 'wanneer er niet, of niet snel genoeg, een acceptabele oplossing wordt gevonden'.<sup>167</sup> Wederom zijn dus geen strakke criteria ingesteld voor opschaling. De verwachting is dat opschaling naar het hoogste niveau zo weinig voorkomt dat er niet is gekozen voor een extra niveau in de vorm van een gemandateerde ambtenaar, maar er wordt in dat geval direct opgeschaald naar de burgemeester of betreffende wethouder.<sup>168</sup>

### 6.3.5 De verschillende modellen vergeleken

De gemeenten hebben allen gekozen voor een politiek escalatiemodel. Dit model is te herkennen aan juist het gebrek aan standaardisatie bij de beschrijving van de verschillende escalatieniveaus. Zo is niet beschreven wat de exacte werkwijze is per niveau (procesmatig escalatiemodel), is de output per escalatiemodel niet beschreven (bedrijfsmatig escalatiemodel), zijn de verschillende vaardigheden niet beschreven per escalatieniveau

Figuur 17: Escalatiemodel Amsterdam



<sup>166</sup> Respondent 23

<sup>167</sup> Stadsregio Amsterdam, Werkdocument probleemgezinnen, September 2008

<sup>168</sup> Stadsregio Amsterdam, Werkdocument probleemgezinnen, September 2008

(specialistisch escalatiemodel), maar zijn alleen de verschillende escalatieniveaus benoemd. Per niveau wordt vervolgens per situatie een plan van aanpak gemaakt. Hierbij moet worden samengewerkt en komt men door middel van het onderling aanpassen aan elkaar tot een oplossing, wat kenmerkend is voor een politiek escalatiemodel.

Wanneer naar de verschillende modellen wordt gekeken, dan kan gezegd worden dat de verschillende modellen veel op elkaar lijken. In schema 7 zijn de verschillende modellen schematisch weergegeven.

*Schema 7: Overzicht escalatiemodellen*

	<u>Rotterdam</u>	<u>Almere</u>	<u>Tilburg</u>	<u>Amsterdam</u>
<u>Type escalatiemodel</u>	Politiek	Politiek	Politiek	Politiek
<u>Convenant</u>	Ja	Ja	Ja	Ja
<u>Spelregels</u>	Ja	Ja	Ja	Ja
<u>Aantal niveaus</u>	3	4	3	3
<u>Niveau 1</u>	Casusregie regulier	Motorkapoverleg	Reguliere casusregie	Gezinsmanager
<u>Niveau 2</u>	DOSA regisseur	Zorgcoördinatie	Crisisberaad	Procesmanager
<u>Niveau 3</u>	Jeugdconsul	Procescoördinatie	Doorzettingsmacht	Burgemeester of wethouder
<u>Niveau 4</u>		Brandpunctfunctionaris		

*Verschillen tussen de escalatiemodellen*

Het politiek escalatiemodel past het beste bij de bestuurlijke omgeving waarmee men te maken heeft. Toch zijn er lokale verschillen te zien. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Almere als enige gemeente het criterium ‘aantal betrokken professionals’ gebruikt, voor opschaling. Hierdoor ontstaat een model met vier niveaus, in plaats van de gebruikelijke drie niveaus in andere gemeenten. Wat dit voor gevolgen heeft voor het model is niet uit interviews naar voren gekomen. In de praktijk is de procesmanager van de gemeente Almere (niveau 3) te vergelijken met de DOSA-regisseur uit Rotterdam of de procesmanager in Amsterdam. Het crisisberaad in Tilburg heeft echter een andere functie, omdat dit gaat over een overleg bij een acute crisis en waarbij directieleden betrokken zijn. Bij de andere modellen heeft men pas op het hoogste escalatieniveau contact met de directie van organisaties. Het gevolg hiervan is dat het crisisberaad in de gemeente Tilburg (niveau 2) een dusdanig hoge drempel is om naar op te schalen, dat dit in de praktijk zelden en tot nu toe zelfs nog nooit gebeurd is.

Een ander groot verschil is dat Rotterdam, Almere en Tilburg hebben gekozen voor een gemandateerde ambtenaar, terwijl Amsterdam kiest om op te schalen naar de burgemeester of wethouder. Zoals gezegd zijn de resultaten van het Amsterdamse model nog niet bekend, maar op basis van de andere modellen kan gezegd worden dat opschaling naar een burgemeester of wethouder in de praktijk een grote drempel is, wat tot gevolg heeft dat het waarschijnlijk weinig zal voorkomen dat er tot op dit niveau wordt opgeschaald.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Respondent 19, 20, 22

## 6.4 Randvoorwaarden voor een escalatiemodel

Wanneer een escalatiemodel wordt ingezet, is het beschrijven van het model zelf niet een grote kunst, maar het model succesvol laten werken des te meer. Uit de verschillende interviews blijkt dat er verschillende randvoorwaarden belangrijk zijn bij het toepassen van een politiek escalatiemodel. Deze verschillende randvoorwaarden zijn onder te verdelen in drie categorieën, namelijk: spelregels, cultuur en verwachtingen.

### 6.4.1 Spelregels

Een escalatiemodel heeft spelregels nodig om het te laten werken. Zonder het opstellen van basisregels over hoe met het escalatiemodel moet worden gewerkt, ontstaat er voortdurend discussie over de te volgen weg en over wie wanneer verantwoordelijk is.<sup>170</sup> Enerzijds geeft het model de verantwoordelijkheidsstructuur weer, maar er zijn goede afspraken nodig over wanneer verantwoordelijkheden verschuiven en hoe dit in zijn werk gaat. *'Systemen en modellen zijn altijd ondersteunend aan de houding en het gedrag van mensen. Daarom moet er ook gestuurd worden op houding en gedrag.'*<sup>171</sup> Sturen op houding en gedrag gebeurt ondermeer door basisregels aan een escalatiemodel te verbinden.

#### *Eén partij verantwoordelijk*

Een belangrijk principe dat wordt gevolgd in zowel Rotterdam, Almere als Amsterdam is dat één partij verantwoordelijk is voor de samenwerking en dat deze partij ook aan te spreken is op het plan van aanpak. Door deze verantwoordelijkheid vast te leggen is het duidelijk wie de verantwoordelijkheid heeft en wie bij stagnatie of escalatie moet opschalen. Deze verantwoordelijkheid blijft bij een partij, totdat deze partij de verantwoordelijkheden warm heeft overgedragen. Dit houdt in dat er een gesprek heeft plaatsgevonden waarbij de persoon die opschaaft alle beschikbare informatie overdraagt, weergeeft wat er tot nu toe is geprobeerd en waarom dit niet heeft gewerkt.

#### *Bereikbaarheid bij escalatie*

In Rotterdam, Almere en Tilburg zijn er afspraken gemaakt over de bereikbaarheid van instellingen, zodat bij een crisis snel gehandeld kan worden. De gemandateerde ambtenaar kan bij een crisis organisaties op directieniveau bij elkaar roepen om het probleem voor te leggen en te komen tot een oplossing. Zo zijn organisaties bijvoorbeeld in Tilburg binnen één uur aanwezig bij het crisisberaad en wanneer de Brandpuntfunctionaris een oproep doet in Almere zitten organisaties binnen 72 uur om de tafel. In de praktijk gebeurt dit zelden. In Tilburg heeft het crisisberaad zoals gezegd nog nooit plaatsgevonden in de twee jaren sinds de invoering van de werkwijze in Tilburg. Toch wordt deze werkwijze aangehouden als een stok achter de deur, als situaties in de toekomst toch vragen om deze aanpak en voor de preventieve werking die van het systeem uitgaat.<sup>172</sup> In Rotterdam wordt relatief vaak opgeschaald naar het hoogste niveau, de Jeugdconsul. Dit is te verklaren doordat opschaling relatief laagdrempelig is gemaakt. De Jeugdconsul beoordeelt vervolgens de urgentie en bij zeer urgente situaties, waarin acuut actie noodzakelijk is, is er afgesproken met betrokken organisaties dat directieleden ruimte maken op de agenda om om de tafel te komen bij de Jeugdconsul.

---

<sup>170</sup> Respondent 19

<sup>171</sup> Respondent 19

<sup>172</sup> Respondent 22



De reden waarom gekozen is in de desbetreffende gemeenten voor een gemandateerde ambtenaar is uit praktisch oogpunt, dat een burgemeester en wethouder door de drukke agenda's die deze personen hebben, niet in staat zijn om op elke dreiging van escalatie adequaat te reageren. Bereikbaarheid kan op deze manier wel gefaciliteerd worden door het inzetten van een gemandateerde ambtenaar die wel te allen tijde bereikbaar is en die speciaal wordt ingezet voor het stroomlijnen van de samenwerking tussen justitie en zorg.<sup>173</sup> *'Overall blijkt dat het bij hele hoge uitzondering nog nodig is om de wethouder of burgemeester in te schakelen'*.<sup>174</sup> De burgemeester of wethouder kan wettelijk niet zoveel meer dan een gemandateerde ambtenaar, maar deze kan in een politiek informeel spel zijn gezag laten gelden om zo toch tot een oplossing te kunnen komen.

#### *Convenant*

Een escalatiemodel kan alleen werken als het gedragen wordt door de organisaties die ermee moeten werken.<sup>175</sup> Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden met de betrokken organisaties. Deze afspraken kunnen worden opgenomen in een convenant, zodat het convenant als stok achter de deur kan fungeren in situaties waarbij organisaties niet meewerken.

### 6.4.2 Cultuur

#### *Cultuuromslag*

Zoals respondent 19 heeft verwoord: *'Waar het eigenlijk om gaat is een hele cultuuromslag bewerkstelligen, op basis waarvan je zegt: escaleren is niet het op tafel leggen van je eigen onvermogen, maar juist een teken van professionaliteit'*. Zoals gezegd in paragraaf 5.3 is het in de zorg niet gebruikelijk om op te schalen. Zorgverleners zijn professionals die betrokken zijn bij een cliënt en deze betrokkenheid met de vertrouwensband die daarbij is opgebouwd wordt gekoesterd. Wanneer het niet goed gaat met een cliënt, alle gemaakte plannen slaan niet aan, en mogelijkheden raken uitgeput, dan ligt het niet in de cultuur om op te schalen maar wordt het gewoon nog eens geprobeerd. Dit ook omdat het per definitie slecht is voor een gezinsituatie, wanneer geïntervenieerd wordt.<sup>176</sup> Deze cultuur zal doorbroken moeten worden in gevallen waarin er sprake is van escalatie van problemen. In het belang van de veiligheid van de cliënt en in het bijzonder van kinderen zal tijdig moeten worden opgeschaald. Opschalen moet worden aangemoedigd, omdat het anders niet gebeurt.<sup>177</sup> Het opschalen zelf zal volgens de opgestelde spelregels moeten gebeuren, zodat voorkomen wordt dat problemen zomaar over de schutting worden gegooid.

#### *Takenscheiding in de zorg en acceptatie*

Het is van belang dat de coördinatietaak en de zorgverleningstaak worden gescheiden. Wanneer zorgverleners ook gaan coördineren, dan is er sprake van belangenverstrengeling. In dat geval kan het organisatiebelang van de zorgverlener een (te) grote rol gaan spelen wat ten koste gaat van het belang van de cliënt.<sup>178</sup> De coördinatie zou daarom moeten gebeuren door een onafhankelijke organisatie, zoals de gemeente. De gemeente heeft door prestatieafspraken met de verschillende instellingen een zekere invloed op deze instellingen die nodig is voor de coördinatieteam. Daarnaast staat voor de gemeente de inwoner centraal en heeft de gemeente

---

<sup>173</sup> Respondent 19

<sup>174</sup> Respondent 20

<sup>175</sup> Respondent 19, 22

<sup>176</sup> Respondent 20

<sup>177</sup> Respondent 19

<sup>178</sup> Respondent 23

niet te maken met concurrentie wat ten koste zou kunnen gaan van de samenwerking. Een ander voordeel is dat de gemeente al geaccepteerd wordt als speler die regisseert, wat de kans op het succes van een escalatiemodel vergroot wanneer deze regierol wordt uitgebreid. Acceptatie kan daarnaast worden gewonnen door alle betrokken partijen te betrekken bij het voortraject van een escalatiemodel.<sup>179</sup>

#### *Elektronisch registratiesysteem*

Zowel Amsterdam, Rotterdam, Almere als Tilburg werken of gaan werken (Amsterdam) met een elektronisch registratiesysteem. Dit systeem is onmisbaar om zorg op elkaar af te kunnen stemmen. Door een elektronisch registratiesysteem in te zetten en op een correcte manier te gebruiken kan worden voorkomen dat organisaties langs elkaar heen werken en kan er duidelijkheid gecreëerd worden over welke organisatie bij welke cliënt betrokken is. Wanneer dit duidelijk is, kan met de verschillende betrokken organisaties daadwerkelijk één plan van aanpak worden gemaakt wat enerzijds overzicht biedt voor de regisseur, maar ook duidelijkheid geeft voor de cliënt.

#### 6.4.3 Verwachtingen

##### *Training & voorlichting*

De verwachtingen van het escalatiemodel kunnen worden gemanaged door bekendheid te geven aan de nieuwe werkwijze die wordt toegepast en daarnaast door middel van trainingen de betrokken organisaties met het model te laten kennis maken.<sup>180</sup> Wanneer organisaties de vormgegeven structuur begrijpen en weten hoe de werkwijze werkt en waarom deze werkwijze is ingezet, dan komt dit ten goede aan het draagvlak voor het nieuwe model. Daarnaast helpt een training om organisaties op een uniforme manier met het escalatiemodel te laten werken.

##### *Preventieve werking van het model*

Een escalatiemodel kan enerzijds helpen om problemen op te lossen, anderzijds heeft het model ook een preventieve werking en helpt het ernstige problemen te voorkomen. Door partijen probleemeigenaar te maken wordt een andere houding ten opzichte van de cliënt gecreëerd. Zo wordt gesteld: *‘Zelfs het idee dat een casus bij de brandpuntfunctionaris terecht komt is er vaak helemaal niet, omdat de attitude van mensen is veranderd, sneller en slagvaardiger’*.<sup>181</sup> Ook omdat de structuur ervoor zorgt dat er al in een vroeg stadium zorgcoördinatie wordt toegepast, worden problemen eerder opgepakt zodat minder problemen uitlopen op ernstige problematiek.

##### *Ontwikkeling naar verbeterde werkwijze*

Verschillende respondenten stellen dat een escalatiemodel leidt tot een verbeterde werkwijze. Wanneer de gemandateerde ambtenaar te maken krijgt met individuele casuïstiek die veel dezelfde kenmerken vertonen, wordt op zoek gegaan naar een structurele oplossing voor het probleem. Op een gegeven moment kunnen problemen die vaker voorkomen routinematig worden opgelost. Zo stelt respondent 22: *‘Na de invoering van het model nam het aantal casussen toe, maar naarmate de tijd vorderde nam het aantal casussen af. Op een gegeven moment wordt het een vaste manier van werken’*.

---

<sup>179</sup> Respondent 20

<sup>180</sup> Respondent 20

<sup>181</sup> Respondent 20

### *Een oplossing voor elke casus?*

Alle respondenten geven aan dat het een illusie is dat alle problemen kunnen worden opgelost. Zo stelt respondent 22: *‘Een nieuw meisje Savannah is niet te voorkomen, een coördinatiemodel helpt wel om meer gevallen te voorkomen’*. Daarnaast moet er volgens een respondent een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten problemen. Enerzijds zijn er cliënten met (chronische) problemen waarbij de ketensamenwerking vastloopt. Anderzijds zijn er cliënten waarbij problemen ineens uit de hand lopen en waarbij acuut actie noodzakelijk is.<sup>182</sup> In dit kader wordt ook wel gesproken over het verschil tussen escalatie en opschaling. Daarnaast is er een onderscheid in het soort probleem dat zich voordoet. Gesteld wordt dat alle problemen die zich voordoen uit afstemmingsproblemen opgelost kunnen worden. Er doen zich echter ook problemen voor waarbij organisaties en zorgaanbod goed op elkaar zijn afgestemd, maar dat de (juridische) mogelijkheden voor een oplossing ontbreken. Dit wordt de ‘niet definieerbare doelgroep’ genoemd. In deze allerlaatste gevallen, waarbij bijvoorbeeld het zorgaanbod niet succesvol is, de persoon veel overlast veroorzaakt maar de persoon niet in aanmerking komt voor een gesloten inrichting omdat hij of zij geen misdrijf pleegt, moet geaccepteerd worden dat er op dat moment geen oplossing voor handen is.<sup>183</sup> Dit is een hele vervelende groep die berekenend gedrag vertoont, waardoor ze niet zó vervelend zijn dat ze kunnen worden vastgezet en ook geestelijk net gezond genoeg zijn zodat een gesloten psychiatrische inrichting ook niet tot de mogelijkheden behoort. Deze groep mensen wordt steeds kleiner en bij het minste of geringste strafbare feit kunnen deze personen hard worden aangepakt, maar voordat het zover is, is het een spel van de lange adem.<sup>184</sup> De politie en burgers hebben hier de meeste overlast van, maar volgens respondenten zullen er altijd van deze mensen overblijven, die niet of nauwelijks kunnen worden aangepakt.

## 6.5 Conclusie

Afstemmingsproblemen in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking komen in alle bezochte gemeenten voor. Om in te spelen op deze afstemmingsproblemen hebben gemeenten ervoor gekozen een escalatiemodel in te zetten. Gezien de mate van complexiteit die gepaard gaat met de problematiek en de dynamische bestuurlijke omgeving waarin moet worden gezocht naar een oplossing, kan op basis van de uiteenzetting van verschillende soorten escalatiemodellen gesteld worden dat een politiek escalatiemodel het beste kan worden toegepast in dit soort omgevingen. De verschillende steden hebben ook allen een politiek escalatiemodel toegepast. Dit betekent niet dat er geen lokale verschillen te zien zijn. Zo heeft de gemeente Almere als enige gemeente een escalatiemodel met vier escalatieniveaus en houdt deze gemeente rekening met het aantal professionals betrokken bij een casus voor het opschalen. De gemeente Tilburg is een vreemde eend in de bijt als het gaat om het tweede niveau dat is ontworpen. Het gaat hierbij om een crisisberaad waarbij organisaties op directieniveau betrokken zijn. Dit crisisberaad heeft echter nog nooit plaatsgevonden, wat iets kan zeggen over de hoge drempel voordat wordt opgeschaald naar dit niveau. Uit de verschillende lokale praktijken is gebleken dat een escalatiemodel alleen niet voldoende is. Om een escalatiemodel op een succesvolle manier te laten werken, moeten gemeenten aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Deze verschillende randvoorwaarden zijn te vatten in drie clusters, namelijk: spelregels, cultuur en verwachtingen. Wanneer bij het inzetten van een escalatiemodel op al deze drie gebieden de nodige aandacht wordt besteed, is de kans dat het escalatiemodel gedragen en geaccepteerd wordt een stuk groter.

---

<sup>182</sup> Respondent 20

<sup>183</sup> Respondent 19, 20, 21, 22

<sup>184</sup> Respondent 19, 23

## H7 Conclusie en aanbevelingen

---

### 7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de verschillende hoofdstukken. Dit wordt gedaan aan de hand van de verschillende deelvragen die zijn opgesteld in paragraaf 1.3. Na de beantwoording van de deelvragen zal er een conclusie volgen met de beantwoording van de hoofdvraag. Vervolgens zal dit uitmonden in enerzijds algemene aanbevelingen en anderzijds specifieke aanbevelingen voor de gemeente Zwolle. Daarna zal nog een aanzet gedaan worden voor mogelijk verder onderzoek rond het inzetten van escalatiemodellen in publieke en maatschappelijke domeinen.

### 7.2 Conclusie theoretische deelvragen

#### 7.2.1 Ketensamenwerking

Het organiseren van samenwerking in ketens kan gezien worden als een reactie op de verzakelijking in publieke en maatschappelijke samenwerking. Door de grotere nadruk op efficiëntie en effectiviteit, ontstond bureaucrativering en een logge en stugge structuur die niet flexibel genoeg was om in te spelen op een veranderende maatschappij. Om toch maatschappelijke doelen te kunnen bereiken en in te kunnen spelen op veranderingen in de maatschappij werd er georganiseerd in ketens. Ketensamenwerking kan uitgelegd worden als het samenwerken van verschillende actoren over de grenzen van de eigen organisatie heen, met een gemeenschappelijk doel. Bij publieke en maatschappelijke ketensamenwerking staat een maatschappelijk doel of probleem centraal, bijvoorbeeld probleemgezinnen of dak- en thuislozen. Organisaties zijn voor het oplossen van de problematiek en het behalen van resultaat afhankelijk van andere organisaties in de keten.

#### 7.2.2 Afstemmingsproblemen in ketensamenwerking

Het organiseren in ketens kan leiden tot een betere dienstverlening aan de burger, maar kan tevens voor organisaties voordelen bieden. Zo kan kennis en expertise gedeeld worden tussen organisaties zodat er een breder perspectief ontstaat. Daarnaast kan er één centraal toegangspunt voor diensten worden gecreëerd wat zorgt voor overzichtelijkheid, duidelijkheid en efficiëntie. Door krachten te bundelen kunnen organisaties hun innovatievermogen versterken en het bundelen van krachten kan ook leiden tot schaalvoordelen wanneer door een goede afstemming van taken dubbel werk kan worden voorkomen.

Organisaties kunnen alleen de vruchten plukken van deze voordelen als er op een goede manier wordt ingespeeld op de afstemmingsproblemen die ketensamenwerking met zich mee brengt. De verschillende afstemmingsproblemen kunnen worden samengevat in vier categorieën, namelijk: fragmentatie, aansprakelijkheid, departementalisme en de menselijke factor. Fragmentatie in ketensamenwerking kan ontstaan tussen de verschillende ketens, wanneer de ketens niet goed op elkaar aansluiten waardoor cliënten tussen wal en schip kunnen belanden. Daarnaast kan fragmentatie ontstaan in ketens wanneer de verantwoordelijkheid voor een cliënt gefragmenteerd is, zodat het resultaat van de ketenaanpak afhankelijk is van een oplossing die verschillende organisaties samen moeten leveren. Het tweede afstemmingsprobleem is aansprakelijkheid. Omdat in ketensamenwerking wordt samengewerkt op een gelijke basis, kan het voeren van leiding in een keten een probleem zijn. Omdat in ketensamenwerking een horizontale en verticale

structuur wordt gecombineerd ontstaat er een structuur waarin aan verschillende partijen verantwoording moet worden afgelegd. Dit kan problemen opleveren wanneer de belangen van de verschillende partijen botsen.

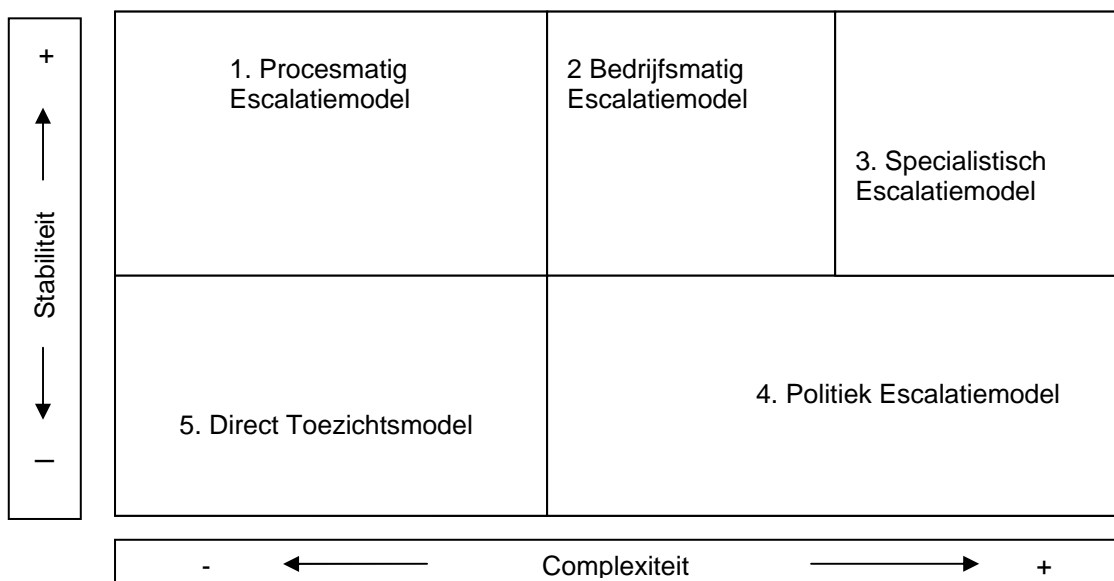
Wanneer het belang van de organisatie centraal komt te staan en niet van de cliënt, dan wordt gesproken van departementalisme. Wanneer in organisaties professionals worden afgerekend op hun resultaten, dan kan dit van negatieve invloed zijn op de ketensamenwerking, omdat hierdoor de professional gefocust is op de eigen organisatie in plaats van gefocust op de cliënt. De vierde categorie van problemen kan worden geschaard onder ‘de menselijke factor’. Samenwerken blijft mensenwerk en wanneer de onderlinge band tussen mensen niet goed is en er een gebrek aan vertrouwen is, dat heeft dit een negatieve invloed op de ketensamenwerking.

### 7.2.3 Escalatiemodellen

Een escalatiemodel is in dit rapport als volgt omschreven: *‘Een model waarin beschreven wordt hoe, naar aanleiding van een incident, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden verplaatst naar andere niveaus ten einde problemen sneller aan te pakken en verdere escalatie van problemen te voorkomen’*. Een escalatiemodel kan in ketensamenwerking bijdragen aan het voorkomen en verminderen van afstemmingsproblemen. Dit kan door een heldere verantwoordingsstructuur op te zetten, zodat duidelijk is wie in welke situatie de leiding heeft. Door dit ook in reguliere ketensamenwerking al goed te organiseren kunnen al veel problemen snel worden aangepakt. Het model heeft enerzijds zijn waarde door een houvast te bieden, zodat organisaties weten waar ze heen kunnen wanneer er zich een probleem voordoet, en anderzijds heeft het model ook een preventieve werking door verantwoordelijkheden bij beginnende problemen al helder te beschrijven.

Op basis van de indeling van Mintzberg van coördinatiemechanismen, kunnen er verschillende escalatiemodellen worden onderscheiden. Hierbij kan gesteld worden dat de bestuurlijke omgeving leidend is voor welk soort escalatiemodel het beste kan worden toegepast. In de politiek bestuurlijke omgeving worden twee variabelen onderscheiden, namelijk stabiliteit en complexiteit. Wanneer de omgeving is ingedeeld op basis van deze twee variabelen kan het bijpassende model in het schema worden geselecteerd.

*Figuur 18 Soorten escalatiemodellen*



De verschillende escalatiemodellen zijn te onderscheiden door de informatie van de verschillende escalatieniveaus te analyseren. Bij een procesmatig, bedrijfsmatig of specialistisch escalatiemodel wordt per escalatieniveau standaardisatie toegepast op achtereenvolgens het proces, de output of de expertise die benodigd is. Wanneer een omgeving niet stabiel is, maar erg dynamisch is een vorm van standaardisatie niet mogelijk, omdat de problemen die voorkomen in deze omgeving te verschillend en te onvoorspelbaar zijn. Wanneer een omgeving niet complex is en de organisatie is zo kleinschalig dat er direct toezicht mogelijk is, dan is een direct toezichtsmodel het meest voor de hand liggend. In dit model wordt bij problemen meteen opgeschaald naar de toezichthouder. Wanneer een omgeving zeer complex is en instabiel dan is een politiek escalatiemodel het meest geschikt. In dit model is per escalatieniveau één persoon of partij verantwoordelijk. Deze persoon gaat vervolgens samen met de partijen die betrokken zijn bij het probleem op zoek naar een oplossing.

### 7.3 Conclusie empirische deelvragen

Na het theoretisch onderzoek is onderzocht hoe de verschillende theoretische concepten terug te zien zijn in de praktijk. Hierbij is gekozen voor het onderzoeken van een casus namelijk de gemeente Zwolle. Er is onderzocht of en hoe de verschillende afstemmingsproblemen uit de theorie voorkomen in de gemeente Zwolle. Vervolgens is geanalyseerd hoe de bestuurlijke omgeving van de gemeente Zwolle is te typeren om vervolgens het meest geschikte type escalatiemodel te kunnen selecteren voor de gemeente Zwolle. Vervolgens is onderzocht hoe dit type escalatiemodel kan worden toegepast, door de praktijk van vier gemeenten die dit type escalatiemodel inzetten, te analyseren.

#### 7.3.1 Ketensamenwerking en afstemmingsproblemen in Zwolle

In Zwolle zijn verschillende ketens geformeerd. De verschillende ketens die zijn opgericht op zorggebied en in verbinding met justitiepartners zijn in beweging. Zo worden de Centra voor Jeugd en Gezin ingericht, komt er een Veiligheidshuis en is er in mei 2009 een centraal toegangspunt gecreëerd voor de dak- en thuislozen keten. Naast de genoemde structuren bestaat er ook een keten Huiselijk Geweld die onlangs door politieke druk meer in de belangstelling staat. Zo wordt er aan deze keten meer aandacht gegeven. Dit bleek uit het aanstellen van een ketencoördinator in mei 2009. Naast deze vier verschillende structuren vinden er ook verschillende casuoverleggen plaats, waarin zorg- en justitiepartners om de tafel zitten voor een specifieke doelgroep, zoals rond loverboys en veelplegers. Naast de verschillende ketens die zijn of worden opgebouwd en de casuoverleggen die worden gevoerd, is er een vangnetteam die zich bezig houdt met zorgwekkende zorgmijders en is er een Team Bijzondere Doelgroepen dat zich bezig houdt met de escalatie van problemen rond verschillende doelgroepen, zoals multiprobleemhuishoudens. Gesteld kan worden dat er veel wordt georganiseerd in de gemeente Zwolle in de verbinding tussen Justitie en Zorg, maar dat het geheel onsamenhangend is en ondoorzichtig.

De verschillende afstemmingsproblemen die gevonden zijn in de theorie, komen ook terug in de gemeente Zwolle. In eerste instantie moet gezegd worden dat veel respondenten positief zijn over de manier waarop wordt samengewerkt en betrokkenheid van de verschillende professionals bij de cliënt. In veruit de meeste gevallen verloopt de ketensamenwerking succesvol, toch komen ook in Zwolle afstemmingsproblemen voor.

### *Fragmentatie*

Zo wordt er een gebrek aan totaalhulpverlening ervaren. Organisaties zijn afhankelijk van andere organisaties voor het bieden van zorg, maar de samenwerking tussen organisaties is niet altijd goed, omdat organisaties zich bijvoorbeeld niet altijd aan afspraken houden, weigeren mee te werken of zich verschuilen achter privacywetgeving. Daarnaast is het niet altijd duidelijk wie rond een cliënt betrokken is, en komt het vaak voor dat organisaties hier achter komen door informeel contact en toeval.

### *Aansprakelijkheid*

In Zwolle heerst er onduidelijkheid over aansprakelijkheid. Organisaties stemmen onderling af wie welke taken op zich neemt en wie de cliënt in caseload neemt. Er is echter een gebrek aan formele afspraken over of iemand verantwoordelijk is voor de samenwerking van een cliënt, welke bevoegdheden verschillende partijen hebben en wat er gedaan moet worden wanneer de ketenaanpak om wat voor reden dan ook niet succesvol is.

### *Departementalisme*

Door het introduceren van marktwerking in de zorg, ontstaat een groter gevaar voor departementalisme. De meeste respondenten zien de partijen waarmee wordt samengewerkt als collega, maar ook komt uit interviews naar voren dat organisaties elkaar steeds meer zien als concurrent. Organisaties strijden met elkaar om de makkelijke cliënten met een persoonsgebonden budget binnen te halen terwijl de moeilijke cliënten waar minder makkelijk op gescoord kan worden juist moeilijk te plaatsen zijn. In deze strijd is te zien dat nieuwe organisaties het moeilijk hebben om geaccepteerd te worden door de bestaande organisaties. Deze focus op de eigen organisatie kan ten koste gaan van de dienstverlening aan de cliënt.

### *Menselijke factor*

In Zwolle is men over het algemeen positief over de partijen waarmee wordt samengewerkt. Organisaties zijn professioneel genoeg om bij de samenwerking de inhoud centraal te stellen. Persoonlijke problemen tussen mensen zijn niet of nauwelijks tegengekomen, mogelijk omdat mensen dit niet willen laten blijken in een interview of dat er simpelweg geen persoonlijke problemen zijn.

## 7.3.2 Soort escalatiemodel in Zwolle

Wanneer wordt gekeken naar de omgeving in Zwolle, dan kan worden gesteld dat er sprake is van een bestuurlijke omgeving die enerzijds erg complex is en anderzijds dynamisch, veranderend en onvoorspelbaar. Verschillende redenen maken de politiek bestuurlijke omgeving complex. Zo heerst er onduidelijkheid over het zorgaanbod en heeft niemand een compleet overzicht over wie wat precies kan. Ook ontstaan er problemen door belangenverstrengeling. Organisaties stemmen onderling af wie welke taak op zich neemt, wat kan leiden tot discussie over de aanpak en de regie. Organisaties voeren regie, maar voeren ook zelf zorg uit. Daarnaast hebben de zorg- en justitiepartners in de gemeente Zwolle te maken met verschillende regio's waarin lokale verschillen in regelgeving bestaan, wat zorgt voor onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid. Daarnaast kan de omgeving als dynamisch worden bestempeld door alle nieuwe ontwikkelingen die er gaande zijn, waardoor de toekomst minder voorspelbaar wordt. Daarnaast is de problematiek die speelt veranderlijk en onvoorspelbaar. Bij een zeer complexe maar ook dynamische omgeving past een politiek escalatiemodel.

### 7.3.3 Politiek escalatiemodel toegepast in andere gemeenten

Om informatie op te doen over hoe een politiek escalatiemodel vorm kan krijgen in de gemeente Zwolle zijn vier gemeenten onderzocht die een politiek escalatiemodel inzetten, namelijk: Rotterdam, Almere, Tilburg en Amsterdam. Deze inventarisatie leidde tot het volgende overzicht, weergegeven in schema 8.

*Schema 8: Overzicht escalatiemodellen*

	<u>Rotterdam</u>	<u>Almere</u>	<u>Tilburg</u>	<u>Amsterdam</u>
<u>Type escalatiemodel</u>	Politiek	Politiek	Politiek	Politiek
<u>Convenant</u>	Ja	Ja	Ja	Ja
<u>Spelregels</u>	Ja	Ja	Ja	Ja
<u>Aantal niveaus</u>	3	4	3	3
<u>Niveau 1</u>	Casusregie regulier	Motorkapoverleg	Reguliere casusregie	Gezinsmanager
<u>Niveau 2</u>	DOSA regisseur	Zorgcoördinatie	Crisisberaad	Procesmanager
<u>Niveau 3</u>	Jeugdconsul	Procescoördinatie	Doorzettingsmacht	Burgemeester of wethouder
<u>Niveau 4</u>		Brandpunctfunctionaris		

De verschillende escalatiemodellen bestaan uit drie of vier verschillende escalatieniveaus. Het eerste niveau kan gezien worden als het niveau van reguliere ketensamenwerking waarin geregisseerd wordt. Op het tweede niveau (Almere 3e niveau) wordt expliciet geregisseerd door een procesmanager die met managers van de verschillende instellingen om de tafel gaat, en zoekt naar een oplossing. Het derde niveau (Almere 4e niveau) bestaat uit één persoon met doorzettingsmacht die met de directies van betrokken organisaties om de tafel gaat zitten om tot een oplossing te komen voor het probleem. Amsterdam is hierin de enige gemeente waarbij wordt opgeschaald naar een burgemeester of wethouder in plaats van een gemandateerd ambtenaar.

Wat uit de verschillende lokale praktijken naar voren komt, is dat een escalatiemodel alleen niet voldoende is om succesvol te functioneren. Er zijn verschillende randvoorwaarden belangrijk waaraan voldaan moet worden om het model succesvol te laten functioneren. Deze randvoorwaarden zijn onder te verdelen in drie verschillende categorieën, namelijk: spelregels, cultuur en verwachtingen.

#### *Spelregels*

Er moeten een aantal basisregels worden opgesteld over hoe organisaties moeten gaan werken met het model, zodat het duidelijk is hoe het model werkt en dat organisaties op dezelfde manier met het model gaan werken. Andere spelregels zijn dat er per escalatieniveau één partij verantwoordelijk is, dat organisaties de werkwijze moeten dragen en dit vast moeten leggen in een convenant en dat er bepaalde afspraken gemaakt moeten worden over de bereikbaarheid van instellingen wanneer een situatie ernstig escaleert en er direct actie ondernomen moet worden.



### *Cultuur*

Een cultuuromslag is nodig om het escalatiemodel te laten werken. Professionals moeten aangemoedigd worden om op te schalen, omdat dit anders niet (snel genoeg) gebeurt. Daarnaast moet er een scheiding worden gemaakt tussen een regisserende partij en een uitvoerende partij, zodat partijen niet met een dubbele pet op zitten. Daarnaast is het belangrijk dat de cultuur niet vrijblijvend is, organisaties moeten laten zien wat ze doen door gebruik te maken van een elektronisch meldsysteem, zodat cliënten beter gevolgd en geholpen kunnen worden.

### *Verwachtingen*

De verwachtingen van het escalatiemodel moeten niet te hoog zijn. Er zullen altijd problemen blijven ontstaan waarbij een oplossing niet voor handen is. Opschaling kan dan helpen om of toch een oplossing te vinden of om op het hoogste niveau te erkennen dat de maatschappij niet in alle gevallen maakbaar is. Daarnaast heeft een escalatiemodel een belangrijke preventieve werking, wat tot gevolg heeft dat problemen eerder worden aangepakt en problemen hierdoor relatief minder snel uit de hand lopen.

## 7.4 Conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag die centraal heeft gestaan in het onderzoek. Deze vraag luidde als volgt:

*‘Op welke wijze kunnen ‘escalatiemodellen’ worden ingezet voor de afstemming van ketensamenwerking in publieke en maatschappelijke domeinen?’*

Er zijn vier verschillende soorten escalatiemodellen onderscheiden in dit onderzoek, die kunnen worden ingezet in publieke en maatschappelijke domeinen. De stabiliteit en complexiteit van de politiek bestuurlijke omgeving is leidend voor welke van de verschillende escalatiemodellen geschikt is om toe te passen. Uit de analyse van de gemeente Zwolle als casuïstiek, is gebleken dat in deze omgeving een politiek escalatiemodel het beste kan worden toegepast, maar dat randvoorwaarden hierbij belangrijk zijn om het model succesvol te laten functioneren.

Het escalatiemodel kan vervolgens bijdragen aan de afstemmingsproblemen die zich voordoen bij ketensamenwerking, door duidelijkheid en overzichtelijkheid aan te brengen in een omgeving. Hierbij is een stevige regie belangrijk om de focus op het probleem te houden en niet op randzaken. De focus op de eigen organisatie in ketensamenwerking kan worden tegengegaan door steviger regie te voeren over een casus en hierbij altijd het belang van de cliënt centraal te stellen. Daarnaast kan fragmentatie van zorg worden tegengegaan door een ketencoördinator aan te stellen die de verschillende betrokken partijen samen laat werken in één plan rond één gezin. Ook wanneer persoonlijke problemen spelen is de kern van de boodschap dat er op zo'n manier moet worden geregisseerd dat de persoonlijke problemen naar de achtergrond verdwijnen en dat het belang van de cliënt voorop staat.

Regievoeren is belangrijk op niveau 1 van het escalatiemodel, maar moet ook worden toegepast in alle andere niveaus van het escalatiemodel. Een escalatiemodel kenmerkt zich door een duidelijke verantwoordelijkheidslijn toe te passen. Dit kan onduidelijkheid over verantwoordelijkheid wegnemen. Wanneer altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is, worden problemen sneller aangepakt omdat degene die verantwoordelijk is, zich ook moet verantwoorden over de gevoerde ketenaanpak. Hierdoor wordt een omgeving gecreëerd die minder vrijblijvend is en tegelijk meer doeltreffend.

## 7.5 Aanbevelingen

In deze afsluitende paragraaf volgen aanbevelingen, in eerste instantie algemene aanbevelingen voor organisaties of professionals die een escalatiemodel willen inzetten. In tweede instantie volgen aanbevelingen specifiek voor de gemeente Zwolle over het inzetten van een escalatiemodel en tot slot volgen enkele aanbevelingen voor het doen van verder onderzoek op dit terrein.

### 7.5.1 Algemene aanbevelingen

#### *Analyseer de bestuurlijke omgeving*

Voordat een escalatiemodel wordt ingezet zou de bestuurlijke omgeving geanalyseerd moeten worden. Wanneer bekend is hoe complex en stabiel de omgeving is, kan gekozen worden voor een escalatiemodel dat past bij deze omgeving.

#### *Kies het escalatiemodel dat past bij deze bestuurlijke omgeving*

Op basis van de analyse van de omgeving zou het escalatiemodel gekozen moeten worden dat het beste past bij de omgeving. Wanneer een ander escalatiemodel wordt gekozen, kan dit enerzijds leiden tot een escalatiemodel wat te gedetailleerd de criteria voor opschaling omschrijft. Het gevolg hiervan is dat de werkelijkheid complexer is dan de voorgeschreven criteria waardoor het model onwerkbaar wordt. Anderzijds kan het kiezen van een escalatiemodel dat niet past bij de omgeving leiden tot algemene criteria per escalatieniveau, terwijl het mogelijk is om meer criteria per escalatieniveau op te stellen. Hierdoor is het escalatiemodel niet gedetailleerd genoeg en daarom minder waardevol.

#### *Zorg dat altijd één partij verantwoordelijk is voor de samenwerking*

Zorg dat in alle situaties, bij elk escalatieniveau, 1 partij verantwoordelijk is. Wanneer een partij verantwoordelijk is voor de samenwerking, kan worden voorkomen dat afstemmingsproblemen leiden tot langdurige stagnatie van het proces. De verantwoordelijk partij kan stagnatie tegen gaan door te zorgen dat er een gemeenschappelijk plan van aanpak komt en kan toezicht houden op de nakoming van de afspraken die gemaakt zijn. Hierdoor wordt een werkwijze geïntroduceerd die minder vrijblijvend is en waarbij de cliënt centraal staat.

#### *Laat een onafhankelijke neutrale partij regie voeren*

De verantwoordelijk partij die regie voert over de samenwerking zou onafhankelijk en neutraal moeten zijn. Wanneer de regie wordt gevoerd door een zorginstelling die naast regievoeren ook zorg verleent, dan is het gevaar op belangenverstremming groot en het draagvlak voor regievoering onder de andere betrokken organisaties kleiner. Daarom is het goed om een neutrale partij te laten regisseren, omdat deze partij sneller wordt geaccepteerd.

#### *Stel een convenant op*

Om de samenwerking tussen de verschillende uitvoerende partijen en regisserende partijen te faciliteren zou een convenant opgesteld moeten worden. Wanneer betrokken partijen op papier hun medewerking verlenen met de werkwijze beschreven in het escalatiemodel, dan is het waarschijnlijker dat de organisaties ook daadwerkelijk mee zullen werken. Daarnaast fungeert het convenant als een stok achter de deur, wanneer organisaties weigeren mee te werken.

### *Wees open en transparant over de werkwijze*

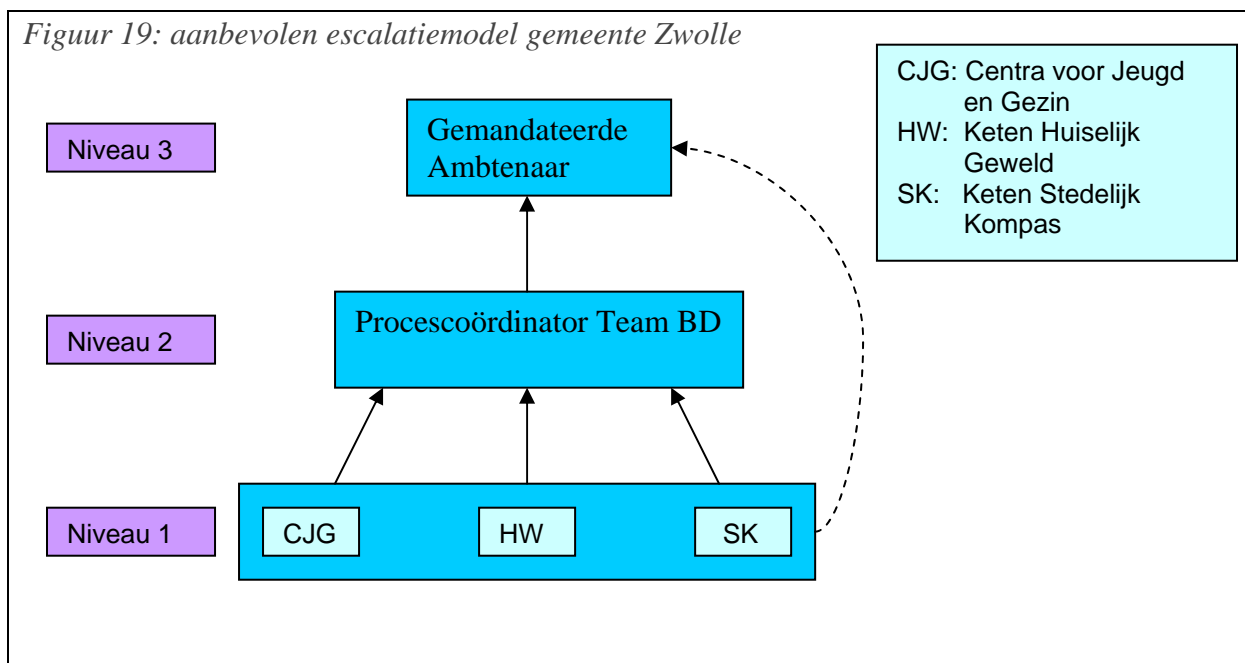
Openheid over de werkwijze is belangrijk om de werkwijze te laten inbedden in de verschillende organisaties. Er zal bekendheid gegeven moeten worden aan de werkwijze, zodat organisaties en andere betrokkenen weten en begrijpen hoe er gewerkt wordt, zodat er ook gebruik wordt gemaakt van de nieuwe werkwijze. Want wanneer opschalingsmogelijkheden niet bekend zijn, worden ze niet gebruikt.

### 7.5.2 Aanbevelingen gemeente Zwolle

#### *Zet een politiek escalatiemodel in*

De gemeente Zwolle wordt aanbevolen een politiek escalatiemodel in te zetten met drie niveaus, zoals is weergegeven in figuur 19. Het eerste niveau bestaat uit de reguliere ketensamenwerking. In elke keten zou een ketencoördinator als verantwoordelijke voor de samenwerking in de keten moeten functioneren. Wanneer een gezamenlijk plan van aanpak niet tot stand komt of niet succesvol is, wordt door de ketencoördinator eerst binnen organisaties opgeschaald naar een leidinggevende. Wanneer dit ook niet tot een gewenst resultaat leidt, schaaft de ketencoördinator op naar niveau 2, de procescoördinator van team Bijzondere Doelgroepen. Aanbevolen wordt om de doelgroepen van team BD uit te breiden zodat elke vastgelopen casus kan worden opgeschaald naar Team BD. Wanneer op dit tweede niveau de aanpak niet leidt tot het gewenste resultaat, dan kan worden opgeschaald naar de gemandateerde ambtenaar die door het college van B & W is gemandateerd om alle vastgelopen casuïstiek weer vlot te trekken. Wanneer sprake is van urgentie en ernstige escalatie van problemen dreigt, dan kunnen de ketenregisseurs ook meteen opschalen naar de gemandateerde ambtenaar, die bereikbaar moet zijn en die direct actie kan ondernemen wanneer dat nodig is. Deze ambtenaar zal kennis moeten hebben van de problematiek alsook van de bestuurlijke omgeving.

*Figuur 19: aanbevolen escalatiemodel gemeente Zwolle*



Bij het invoeren van een escalatiemodel wordt aanbevolen alle algemene aanbevelingen uit paragraaf 7.5.1 te volgen.

### *Voer stevige regie waar nodig*

In veel gevallen verloopt de ketensamenwerking succesvol en is regie niet direct nodig. Echter wanneer de samenwerking niet succesvol verloopt, zal meteen op niveau 1 in het escalatiemodel steviger regie gevoerd moeten worden, door het belang van de cliënt centraal te stellen en organisaties aan te spreken op gemaakte of te maken afspraken. De ketenregisseur heeft een rol in het monitoren van gemaakte afspraken.

### *Gebruik de succesvolle werkwijze van Team BD*

Niveau 2 van het escalatiemodel is procescoördinatie door team BD. Er is voor team BD gekozen omdat zowel team BD als andere betrokken partijen positief zijn over de werkwijze. Aanbevolen wordt om zoveel mogelijke succesvolle elementen uit de huidige aanpak te gebruiken, omdat dit ten goede komt aan het draagvlak voor het escalatiemodel. Op dit tweede niveau wordt geïnventariseerd wat er allemaal gebeurd is rond een cliënt en wordt geanalyseerd waarom dit niet gewerkt heeft. De procescoördinator zit met alle betrokken partijen om tafel, waar nodig op managementniveau, om gezamenlijk een plan van aanpak te creëren.

### *Zet een gemandateerde ambtenaar in*

In andere gemeenten is gebleken dat het inzetten van een gemandateerde ambtenaar succesvol is. Dat er iemand namens de burgemeester een probleem komt oplossen zorgt voor extra druk op organisaties voor het vinden van een oplossing. Deze ambtenaar gaat op een creatieve wijze om met de beschikbare drang- en dwangmiddelen om een oplossing te vinden voor een probleem. In een convenant zou opgesteld moeten worden dat deze ambtenaar contact op kan nemen met de directies van instellingen en dat waar nodig deze directies ruimte maken op hun agenda, wanneer problemen snel moeten worden opgelost. Ook zal in het convenant opgenomen moeten worden dat deze ambtenaar bij een patstelling tussen organisaties de doorzettingsmacht heeft om uiteindelijk knopen door te hakken. De verwachting op basis van de praktijk in andere gemeenten is dat dit zelden voorkomt. Toch is het instellen van een gemandateerde ambtenaar erg belangrijk voor de preventieve werking van het model. Welke bevoegdheden deze gemandateerde ambtenaar precies heeft, daar zullen afspraken over gemaakt moeten worden. In uitzonderlijke gevallen zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn om om een wachtlijst heen te gaan, wanneer een situatie dermate urgent is. Deze ambtenaar zal echter zuinig met zijn macht om moeten gaan en alleen zijn macht moeten gebruiken wanneer de situatie er echt om vraagt, zodat betrokken organisaties weten dat wanneer er macht wordt gebruikt, het ook echt noodzakelijk is. Deze gemandateerde ambtenaar heeft ook een zekere onderhandelingsruimte nodig om in specifieke gevallen organisaties te kunnen compenseren voor de geleverde zorg. Hierbij wordt wel aangeraden om terughoudend te zijn met het gebruik van financiële middelen, omdat dit kan zorgen voor het negatieve effect dat organisaties zaken laten escaleren omdat ze weten dat er bij de gemandateerde ambtenaar wat te halen valt. Niet de financiën maar de cliënt zal ten allen tijde centraal moeten staan.

### *Creër duidelijkheid door takenscheiding*

In Zwolle zijn taken niet altijd duidelijk gescheiden. Een voorbeeld is Team VIA. Team VIA heeft een signalerende functie, een toewijzende functie, maar ook een zorgverlenende functie. Team VIA pakt steeds meer taken op die andere organisaties laten liggen, waardoor de organisatie steeds groter wordt. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid, omdat het onduidelijk wordt wanneer team VIA verantwoording neemt en wanneer niet. Takenscheiding zou in dit geval opheldering geven, door bijvoorbeeld team VIA te laten signaleren en toewijzen, en daarnaast de zorg over te laten aan de zorgverlenende instanties.

### *Voer een elektronisch meldsysteem in*

Om duidelijkheid te creëren over welke organisaties betrokken zijn bij een cliënt, wordt aanbevolen een elektronisch meldsysteem in te zetten. In Zwolle gaat waarschijnlijk gewerkt worden met het VIS-2 systeem. Zet ditzelfde systeem in alle ketens in, zodat alle organisaties met hetzelfde systeem werken en er beter overzicht gehouden kan worden op waar een cliënt zich bevindt en wie betrokken zijn.

### 7.5.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Veel afstemmingsproblemen komen voort uit de manier waarop de zorg wordt gefinancierd. Het zou interessant zijn om verder onderzoek te doen naar de gevolgen van de financiering voor de zorg en hoe de zorg dusdanig gefinancierd kan worden zodat het voor organisaties aantrekkelijker wordt om samen te werken. Daarnaast zou, specifiek voor de gemeente Zwolle, het nuttig zijn om te onderzoeken wat de invoering van de nieuwe ketenstructuren betekent voor de huidige casusoverleggen die worden gevoerd, om overlap te vermijden.

## Literatuurlijst

---

- Aa, A. v/d, Konijn, T., (2001) *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling; het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Utrecht: Lemma BV
- Beemer, F., Camps, T., Kastelein, N., (2007) *Alliantiemangement in maatschappelijke markten*, in: Themanummer M&O, uitgave mei/ augustus 2007
- Benton, T., Graib, I., (2001) *Philosophy of social science: the philophysical foundations of social thought*, New York: Palgrave
- Boonstra, J. (2007), *Ondernemen in allianties en netwerken*, in: Themanummer M&O, uitgave mei/augustus 2007
- Bos, L. v/d, Hering, M., (2008), *Multiprobleemgezinnen Stadsregio Amsterdam*, Amsterdam
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, Twist, M. J. W. van, Rosenthal, U., (2001) *Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Castells, M. (2003) *De Melkweg van het internet*, Amsterdam: Uitgeverij van Genep
- Christensen, T., Laegreid, P. (2007), *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*, Stein Rokkan centre for Social Studies, working paper 5 2007
- Desmidt, S., Heene, A. (2005), *Strategie en Organisatie van publieke organisaties*, Lannoo Campus
- Gemeente Zwolle (2009) *Gemeentegids 2009*
- Gemeente Zwolle (2007) *Stedelijk Kompas Zwolle*, 13 februari 2007
- Gemeente Zwolle (2008) *Netwerkinventarisatie Veiligheidshuis*
- Gemeente Zwolle (2009) *Visiedocument Centrum voor Jeugd en Gezin*
- Gemeente Zwolle (2009) *Visiedocument Veiligheidshuis*
- Gerris, J. R. M. e.a., (2007) *Jeugdzorg: professionaliteit, integrale aanpak, overdracht van normen en waarden*, uitgeverij van Gorcum
- Hunt, S., (2005) *Whole of government; does working together work?*, Januari 2005
- Koffijberg, J. (2007), *Spelen met hiërarchie: verandarkunst in een netwerkcontext*, in: Bestuurskunde, nummer 3 herfst 2007, p. 83-92
- Korsten, A. F. A. (jaartal onbekend), *Samenwerken in ketens en ketenmanagement; organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*
- Ling, T., (2002), *Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems*, in: Public Administration, Vol. 80, No. 4, 2002, pp 615-642
- Metcalfe, M., Richards, S., (1991), *Improving Public Management*, Londen: Sage
- Mintzberg, H. (2008), *Organisatiestructuren*, vertaling van: Structures in Fives; designing effective organizations, 1992, Prentice Hall
- Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein; issues, instituties en kenmerken*, Bussum: uitgeverij Coutinho
- Poorthuis, A. M. et al. (2003) *Ketens en netwerken; een zoektocht naar samenhang*, Utrecht: Lemma
- Ligtermoet, I., Prinsen, B., (2008), *Handleiding Coördinatie van Zorg*, Utrecht / Almere: Nederlands Jeugdinstituut / Gemeente Almere
- RMO (2008), *De Ontkokering Voorbij*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Amsterdam: Uitgeverij SWP

- Steketee, E. F., (2007), *Ketenregie: Acteren en regisseren in publieke ketens*, Reed Business
- Team VIA (2008), *Jaarverslag Team VIA 2007*
- Thiel, S. van, (2007) *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*, Coutinho
- Tömmel, I., Verdun, A. (2006), *Governance, Policy-making and System-building of the European Union*, [www.cpsa-ascp.ca/papers-2006/ingeborg-amy.pdf](http://www.cpsa-ascp.ca/papers-2006/ingeborg-amy.pdf)
- Venrooy, A. van, (2002), *Nieuwe vormen van interorganisatiele publieke dienstverlening: de ontwikkeling van een ontwerpaanpak*, uitgeverij Eburon, Delft
- WRR-rapport (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, rapport nr. 70, 's Gravenhage
- SSA, State Services Authority (2007) *Joined up government; a review of national and international experiences*, Melbourne
- Shergold, P. (2004), *Connecting Government; Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Canberra

### Websites

- Website Binnenlands Bestuur, bekeken op 28 juni 2009  
[www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl)
- Website Brandweer Friesland, bekeken 29 april 2009  
<http://www.brandweefryslan.nl/infotype/webpage/view.asp?objectID=421>
- Website Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), bekeken 28 juni 2009  
[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- Website Centrum van Jeugd en Gezin, bekeken 27 februari 2009  
[www.vcjjg.nl](http://www.vcjjg.nl)
- Website huisverbod, bekeken 14 april 2009  
[www.huisverbod.nl](http://www.huisverbod.nl)
- Website Incident Online, bekeken 18 mei 2009  
[www.incidentonline.nl/dossiers/2062-vos-scenarios-wat-zijn-dat.html](http://www.incidentonline.nl/dossiers/2062-vos-scenarios-wat-zijn-dat.html)
- Website ministerie van Volkshuisvesting Welzijn en Sport, bekeken 28 februari 2009  
[www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)
- Website Steunpunt Huiselijk Geweld, bekeken 18 juni 2009  
[www.s-hg.nl](http://www.s-hg.nl)
- Website van Dale, bekeken 30 april 2009  
[www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)
- Website Veiligheidshuis, bekeken op 27 februari 2009  
[www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl)
- Website UTSN, bekeken 18 mei 2009

### Observaties

Bestuurlijk overleg negatieve herverdeeleffecten, bijgewoond 15 april 2009

## Bijlage Overzicht gebruikte afkortingen

---

(op alfabetische volgorde)

AMW:	Algemeen Maatschappelijk Werk 'de Kern'
AWBZ:	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BJZ:	Bureau Jeugdzorg
CJG:	Centrum voor Jeugd en Gezin
CT:	Centrale Toegang dak- en thuislozen
DOSA:	Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak
GGD:	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GRIP:	Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure
LZN:	Lokaal Zorg Netwerk
MDO:	Multi Disciplinair Overleg
MEE:	Stichting MEE IJsseloevers
NPM:	New Public Management
OM:	Openbaar Ministerie
RIAGG:	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RvdK:	Raad van de Kinderbescherming
SHG:	Steunpunt Huiselijk Geweld
Team BD:	Team Bijzondere Doelgroepen
Team VIA:	Team Vangnet Informatie en Advies
WMO:	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
ZAT:	Zorg en Advies Team