



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De rem op de projectencarrousel

Geleerde lessen in 2010 en 2011
Eindpublicatie van het
experiment 'aanpak van de
projectencarrousel'



De rem op de projectencarrousel

Geleerde lessen in 2010 en 2011
Eindpublicatie van het
experiment 'aanpak van de
projectencarrousel'

Woord vooraf



“Elke maand krijgt wel iemand een prijs voor een nieuw project, een onorthodoxe aanpak of voor een creatieve oplossing voor een belangrijk maatschappelijk probleem”. Dat signaleerden de journalisten Pieter Hilhorst en Michel Zonneveld in oktober 2008 in de Volkskrant. “Zou er een land zijn met zo veel innovatieprijzen op het gebied van veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg en integratie? De suggestie is dat het grootste probleem in de publieke sector het gebrek is aan goede ideeën. Dit is niet juist. Het probleem is veel meer de verspreiding van deze ideeën.” In een notendop beschrijven deze journalisten met dit statement hun perceptie van de projectencarrousel.

Het experiment ‘Aanpak van de projectencarrousel’ is gestart omdat we zagen dat met tijdelijk geld soms zeer effectieve projecten ontstaan die echter ook weer (dreigen te) verdwijnen als de incidentele financiering stopt. Dat is zonde van geld, kennis en infrastructuur.

Deze publicatie heeft als doel aan te geven hoe goede praktijken kunnen worden verduurzaamd. Het geeft u een antwoord op de volgende vragen: Hoe herken ik een goed project? Welke strategieën zijn er om projecten te verduurzamen?

De auteurs van deze publicatie hebben hiervoor de zogenaamde 4 + 1 methode voor ontwikkeld. Succesvolle projecten voldoen vaak aan de volgende 4 kenmerken:

- De uitvoerders gebruiken vasthoudend een effectieve manier van werken waarin de cliënt centraal staat;
- De resultaten van het werk worden gemeten in termen van outcome of impact en worden overtuigend gepresenteerd;
- Het project is ingebed in een strategische coalitie van stakeholders;
- Het project wordt geleid door mensen die energiek, creatief en ondernemend zijn en die brede verbanden weten te leggen.

De +1 slaat op de verduurzamingsstrategieën voor een project, die tot uiting komen in de keuzes in de organisatorische vormgeving en financiering van projecten.

Deze publicatie is zeker interessant voor projectleiders van projecten die proberen het verschil te maken in het leven van mensen die kampen met grote problemen. Ik hoop dat u hier concrete handvatten vindt om uw initiatieven te versterken. Daarnaast bevat dit boekje interessante inzichten voor bestuurders. Want juist bestuurlijke regie is nodig voor het remmen van de projectencarrousel.

Mark Frequin
directeur-generaal Wonen, Bouwen en Integratie

Inhoudsopgave

Inleiding	8
1. Een effectieve aanpak	14
Leader: De Tulp	15
1.1 Visie op een effectieve aanpak	16
1.2 Historisch besef: oude waarden in nieuwe tijden	18
1.3 Bewonersbetrokkenheid en burgerschap	21
1.4 Legitimiteit, marktwerking en versnippering	23
2. Meten (weten en begrijpen)	26
Leader: Pak Alledaagse Kansen	27
2.1 Het belang van resultaat en effectmeting	28
2.2 Werken met MKBA's	30
2.2.1 Effectenarena	30
2.2.2 Naar een indicatieve MKBA	31
2.2.3 Effectenmeting & monitoring	32
2.3 Randvoorwaarden	33
3. Strategische coalities	36
Leader: Frontlijnteam Heechterp-Schieringen	37
3.1 Een strategische coalitie	38
3.2 De contextgebondenheid van goede praktijken	39
3.3 Herijking opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap	40
3.4 Partnership met een zootje ongeregeld	42
4. Entrepreneurschap	44
Leader: De methode Martin	45
4.1 Het fenomeen van de 'best person'	46
4.2 Een coalitie van entrepreneurs	47
4.3 'Best persons': kan het echt niet zonder?	48
4.4 Investeren in 'best persons'	49
5. Plus 1, verduurzamingstrategieën voor succesvolle projecten	52
Leader: Transitie gemeente Amsterdam	53
5.1 Verduurzaming op de agenda, vernieuwing als beweging	54
5.2 Verschillende organisatorische mogelijkheden voor verduurzaming	55
5.2.1 Elementen van de werkwijze van het project worden opgenomen in de werkwijze van bestaande partijen	56
5.2.2 Het project wordt geadopteerd door gezamenlijk optrekkende instituties	57
5.2.3 Het project gaat zelfstandig verder als sociale onderneming	58

5.3	Netwerkstrategieën voor verduurzaming	58
5.3.1	Gemeentelijke regie en bestuurlijke steun	59
5.3.2	Bewonersbetrokkenheid	59
5.3.3	Het bedrijfsleven als partner	60
5.3.4	De heroriëntatiebeweging bij de fondsen	61
5.4	Strategieën voor duurzame financiering	62
5.4.1	Omkeringsdenken	62
5.4.2	Decentralisaties, bezuinigingen en systeeminnovaties	63
5.4.3	Nieuwe financieringswijzen	65
5.4.4	‘Nieuw voor oud’	66

Inleiding



Doel van deze publicatie

De ‘Aanpak van de projectencarrousel’ is één van de zeven experimenten die als onderdeel van de wijkenaanpak zijn gestart.¹ Deze publicatie is de afronding van het experiment. In december 2009 werd de eerste fase afgerond met de publicatie ‘Het rendement van zalmgedrag, de projectencarrousel ontleed’². Dat boek was het verslag van een praktijkonderzoek waarin de projectencarrousel werd ontrafeld. Onderzocht werd of het ‘onderbuikgevoel’ dat het wiel constant uitgevonden wordt op waarheid berust. En als dat zo is, hoe dat in elkaar steekt. Deze publicatie is een vervolg op ‘Het rendement van zalmgedrag’. In deze publicatie proberen we praktische handreikingen te doen over hoe de projectencarrousel kan worden geremd.

Afbakening

Het onderzoek is afgebakend tot activiteiten, veelal in aandachtswijken, voor kwetsbare groepen. Ongeveer tien procent van de Nederlandse bevolking zit in de gevarenzone om af te glijden, of bevindt zich al in een gemarginaliseerde positie van armoede, isolement en perspectiefloosheid. Deskundigen op het terrein van grote steden wijzen erop dat dit percentage in de aandachtswijken verhoogd moet worden tot dertig of veertig procent. We constateren dat de projectencarrousel vooral draait in een poging om de circa 10% in de zwakste sociaaleconomische laag van de bevolking, te ondersteunen. Ze kampen met problemen op verschillende levensgebieden zoals onderwijs, werk, opvoeding, schulden, justitie en gezondheid. Bekend is dat ongeveer 1% van de huishoudens kampt met dusdanig serieuze problemen dat gesproken kan worden van zorgmijding, overlast en subculturele marginalisering³. Ingrijpen in deze situaties vraagt in sommige gevallen om de inzet van drang- en dwangmaatregelen. Naar schatting 7 tot 10% van de huishoudens verkeert permanent in de gevarenzone waarbij een meer preventieve insteek aan de orde is. De onderliggende gegevens spreken boekdelen. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) leefde in 2009 6,2% van de bevolking onder de armoedegrens, onder wie steeds meer zogenaamde ‘working poor’. Het aantal mensen met schuldproblemen neemt explosief toe. Naar schatting zijn anderhalf miljoen Nederlanders laaggeletterd waardoor ze moeite hebben zich in het dagelijks leven overeind te houden. Maar liefst 15% van de Nederlandse kinderen haalt het niveau van het vmbo niet.

Het gevolg van meervoudige problematiek is dat de betrokkenen te maken hebben met verschillende loketten om hulp te zoeken. Want zo is Nederland georganiseerd: voor elk probleem een loket met specialisten. En die ordening, die uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van mensen om hun eigen boontjes te doppen, werkt ook voor 90% van de Nederlandse bevolking. Die mensen vinden hun weg wel in het woud van

¹ De zeven experimenten van BZK/WWI: Samenhang in de wijk, Slagkracht in de wijk, Achter de voordeur, Vernieuwend Welzijn, Gezonde wijk, Bewonersparticipatie en Aanpak van de projectencarrousel

² Te bestellen: webbibliotheek Nicis.nl, tevens te downloaden in PDF

³ Ronde van Hamed. Dit cijfer wordt bevestigd in concrete projecten met multiprobleemgezinnen in diverse steden.

loketten. Maar die ordening werkt niet voor de groepen met onvoldoende vaardigheden om hun weg te vinden, hun hulpvraag scherp te formuleren en acties tussen loketten op eigen kracht goed af te stemmen. Als dat niet goed loopt, krijgen mensen op den duur steeds meer hulpverleners (op deelgebieden) over de vloer; er zijn extreme voorbeelden van 26 hulpverleners voor een gezin. En die voorbeelden zijn niet zeldzaam.

Onze inschatting is dat het merendeel van de bestaande instituties in staat is om 90% van de Nederlandse bevolking op een adequate manier ondersteuning te bieden bij problemen. Maar juist de kwetsbaarste groepen, die tegelijkertijd te maken hebben met zware problemen op verschillende levensdomeinen, blijken minder goed geholpen te worden door het verkokerde institutionele landschap in ons land. Om deze groepen te ondersteunen worden telkens weer nieuwe initiatieven opgetuigd met als doel om een duurzame verbetering in het leven van deze meest kwetsbare groepen tot stand te brengen. Denk aan projecten die 'domeinoverstijgend' werken. Projecten gestart met incidenteel geld en die veelal ophouden wanneer dat incidentele geld op is, ook al zijn ze succesvol. De integrale aanpak van deze projecten is niet alleen de reden waarom ze zo succesvol zijn, het is ook wrang genoeg, vaak de reden dat ze niet behouden blijven, ze passen beleidsmatig niet in het verkokerde landschap.

Positieve kanten van de projectencarrousel

Het begrip projectencarrousel blijkt negatieve associaties op te roepen: er zijn te veel projecten, ze zijn te ongericht, en wat goed is beklijft niet. Het lijkt alsof steeds weer het wiel opnieuw uitgevonden wordt. Terecht wees voormalig minister Van der Laan tijdens het congres over de projectencarrousel (Eindhoven, 3 december 2009) op ongenueanceerd negativisme. De beschikbaarheid van tijdelijk geld is ook een zegen omdat er nuttige eenmalige activiteiten mee ondernomen worden en innovatieve projecten kunnen worden gestart waarmee zicht kan worden gekregen op wat werkt en wat niet. Het onderzoek uit 2009 maakte duidelijk dat het mis gaat bij het borgen van opgedane inzichten en effectieve werkwijzen.

Randvoorwaarden 'bezint eer ge begint'

Opvallend is dat ons onderzoek uit 2009 'een feest der herkenning' is voor velen; het blijkt houvast te bieden in het denken over het fenomeen projectencarrousel. We kregen veel voorbeelden van inmiddels verdwenen projecten zonder dat de opgedane inzichten geborgd werden, ondanks alle fraaie intenties. De grote vraag was hoe we de bevindingen uit het onderzoek konden benutten zodat we als het ware een rem op de projectencarrousel zouden monteren. Dat is een complex vraagstuk want waarop moet een rem gemonteerd worden?

In de periode april 2010 tot en met januari 2011 heeft een onafhankelijke visitatiecommissie wijkenaanpak veertig aandachtswijken in achttien gemeenten en acht betrokken ministeries bezocht waarbij ze sprak met circa 800 bestuurders, professionals en bewoners. In haar rapport 'Doorzetten en loslaten'⁴ roept de commissie onder meer op tot bezinning op de projectencarrousel, het belang van een eenduidig en een gedeeld toekomstbeeld en het operationaliseerbaar maken van doelstellingen. De zaken die de visitatiecommissie over deze punten opmerkt, staan hieronder weergegeven. Het zijn randvoorwaarden in het voorkomen van een projectencarrousel.

Aanbrengen van focus

De commissie wijst op de valkuil van te veel tegelijk willen doen. Het grote aantal projecten en activiteiten heeft als keerzijde dat de onderlinge samenhang tussen de projecten uit het zicht raakt. Van veel projecten is het niet duidelijk of, en in hoeverre ze effectief bijdragen aan de ambities en doelstellingen waar de wijk in tien jaar tijd naar toe zou moeten groeien, of zou moeten staan. Een eenduidige sturing op welk terrein of welke problematiek met voorrang wordt ingezet en het aanbrengen van focus in het grote aantal activiteiten ontbreekt op dit moment nog in veel gemeenten. De visitatiecommissie pleit voor meer eenduidigheid en gerichtheid in de projecten en activiteiten, en heldere keuzes met betrekking tot de vraag welke initiatieven moeten worden voortgezet, en welke beëindigd.

Gedeeld toekomstbeeld

De visitatiecommissie onderstreept in haar rapport ook het belang van een scherpe analyse van een door alle aangesloten partners in de wijk gedeeld(e) visie of streefbeeld. Bestaat die visie uit eenduidige, realistische en betekenisvolle ambities waar het in de wijk naartoe moet? De visitatiecommissie merkt daarbij op dat zowel een 'cijfermatige' toetsing van belang is (meten en weten waar de achterstanden in de wijk zitten), als ook een onderzoek naar het zogenaamde DNA van de wijk; kijken waar de kracht van de wijk zit.

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/30/doorzetten-en-loslaten-toekomst-van-de-wijkenaanpak-visitatiecommissie-wijkenaanpak-deel-2-rapportages-rijksoverheid-en-28-gemeenten.html>

Operationaliseren van doelstellingen

De visitatiecommissie onderstreept ook het belang van het formuleren van toetsbare, operationaliseerbare doelstellingen. Dit stelt de betrokken partners in staat om beter met elkaar te overleggen over wat ze van elkaar nodig hebben om resultaten te boeken en verantwoordelijkheden daarin helder te beschrijven. Deze doorvertaling maakt het mogelijk om te focussen en te prioriteren in het voortzetten van projecten, en ook om de juiste partners te betrekken en partijen op hun bijdrage aan te spreken.

4+1-model

Deze publicatie gaat niet uitgebreid in op de punten die hiervoor zijn benoemd. Lezers die zich daarin verder willen verdiepen, raden wij de eindpublicatie ‘Werken aan wijken’ aan, de eindpublicatie van het experiment ‘Samenhang in de wijk’ van het ministerie van BZK, te vinden op www.rijksoverheid.nl. Daarnaast bevelen we u van harte aan de wijkengids te lezen, te vinden op www.wijkengids.nl⁵. In de wijkengids zijn de belangrijkste lessen gebundeld uit de publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen over de wijkeraanpak.

Deze publicatie gaat wel in op de punten die we het 4+1-model hebben gedoopt. We hebben geleerd van projecten die zich – atypisch – tegen de stroom in ontwikkelen tot nieuwe, vaak aansprekende praktijken. Het model is daar een gevolg van. In 2010 en 2011 hebben we op vele podia de analyse uit de publicatie ‘Het rendement van zalmgedrag’ en de ‘4+1-bril’ geïntroduceerd, in artikelen, interviews, lezingen, workshops en als feitelijke scan van concrete projecten en praktijken. Tevens hebben we een interviewronde gehouden langs belangrijke spelers in het sociale domein om hun opinie te horen over het verduurzamen van goede praktijken. Grootste gemene deler van de reacties was het besef dat er een rem gemonteerd moet worden op de projecten-carrusel en dat we het automatisme dat ‘projecten per definitie eindig zijn’ gaan relativeren. “Laten we herkennen wat goed is en onderzoeken hoe we die hoopvolle praktijken kunnen bestendigen en doorontwikkelen.”

Ons 4+1-model bleek uit de scans zeer goed hanteerbaar om uitspraken te doen over het verduurzamingspotentieel van projecten. Daarnaast bleek het voor projectleiders handvatten te bieden om het kompas op doorontwikkelen te zetten en voor beleidsmakers om na te denken over het creëren van een context om succesvolle praktijken ruimte te geven zich verder te ontwikkelen. We hebben besloten om deze eindpublicatie te ordenen aan de hand van de 4+1-bril van kijken.

Het 4+1-model is voortgekomen uit de constatering dat (zeer) succesvolle voormalige projecten steeds weer een viertal samenhangende kenmerken hebben: ze gebruiken overtuigend en vasthoudend een effectieve manier van werken met hun doelgroepen

⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aandachtswijken/experimenten-in-aandachtswijken/samenhang-in-de-wijk>

(hoofdstuk 1), de resultaten van het werk worden gemeten in termen van uitkomst of impact en overtuigend gepresenteerd (hoofdstuk 2), ze zijn ingebed in een strategische coalitie van stakeholders (hoofdstuk 3) en worden geleid door entrepreneurs die energiek, creatief en ondernemend de activiteit leiden (hoofdstuk 4). We zijn ervan overtuigd geraakt dat deze vier samenhangende kenmerken de basis vormen om een 'goede praktijk' te herkennen. Ten slotte komen verduurzamingstrategieën voor succesvolle projecten aan de orde, dit hebben wij +1 genoemd (hoofdstuk 5).

Dankwoord

Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik om iedereen die heeft meegewerkt aan deze publicatie heel hartelijk te bedanken. Op ons verzoek om te reflecteren op ons denkwerk en onze ervaringen zijn veel reacties binnengekomen. Deze reflecties zijn voor ons van grote waarde gebleken.

Hoofdstuk 1:

Een effectieve aanpak



Leader: De Tulp

De Tulp, een inloophuis voor buurtbewoners met psychiatrische of psychosociale problematiek, staat in krachtwijk Woensel-West in Eindhoven. De Tulp is onderdeel van het project maatschappelijke steunsystemen (MSS) van de GGZ Eindhoven.

De professionals, 'kwartiermakers', van het project zetten samen met een ervaringsdeskundige en de cliënt een ondersteuningsnetwerk op. Daarnaast werkt de kwartiermaker aan het toegankelijk maken van allerlei voorzieningen voor deze groep bewoners. Zo snijdt het mes aan twee kanten.

De methodische uitgangspunten van de kwartiermakers bestaan uit een domeinoverstijgende, integrale en vooral outreachende aanpak. Daarnaast zijn empowerment, eigen regie en kracht, zelfredzaamheid en stapsgewijs, in het tempo van de cliënt, opbouwen van een eigen persoonlijk en maatschappelijk steunstelsel de bouwstenen voor de methodiek van het project maatschappelijke steunsystemen.

De Tulp fungeert hierin als basis, springplank en als een laagdrempelige ontmoetingsplek waar alles samenkomt. Kwetsbare buurtbewoners kunnen zomaar even binnenlopen, in contact komen met lotgenoten en/of diverse hulpverleners. Maar ze kunnen ook in de vrijwilligersgroep (bouwgroep) aan een specifiek thema werken of allerlei activiteiten volgen.

In en vanuit De Tulp is, naast de kwartiermaker en de ervaringsdeskundige, een aantal vrijwilligers werkzaam die kwetsbare medewijkbewoners helpen in en bij alledaagse activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan het openen en ordenen van de post, samen een boodschap doen of even langs gaan voor een kop koffie. Zij zijn onderdeel van het persoonlijke en maatschappelijk steunstelsel.

De Tulp is als onderdeel van het project maatschappelijke steunsystemen voor veel bewoners een pareltje in de aandachtswijk. Het inloophuis bestaat al een vijftal jaar en het laat zien dat bewonersparticipatie ook voor en met deze groep mensen geen loze kreet is. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat maatschappelijke steunsystemen werken: mensen hebben meer contact met andere bewoners of lotgenoten, ze voelen zich minder eenzaam en ze komen vaker buitenshuis.

De aanpak van De Tulp en het project maatschappelijke steunsystemen gaat verder dan een kortstondige interventie. Het is gericht op een duurzame en structurele ondersteuning van een groep zeer kwetsbare wijkbewoners in hun alledaagse functioneren. Daarnaast verbindt het project de meer weerbare wijkbewoners aan de doelgroep van het project door informele ondersteuningsstructuren te initiëren en mogelijk te maken. In die zin is het bij uitstek een concretisering van de uitgangspunten van de Wmo.

Deze duurzame ondersteuningsstructuur reduceert aantoonbaar het beroep op specialistische zorg, op bemoeizorg en op (crisis)interventies. En het netto effect is een leefbaarder buurt.

In 2010 hebben we een scan gemaakt van dit MSS-systeem met onze 4+1 manier van kijken. De scan is gepresenteerd tijdens een openbare workshop tijdens de regionale bijeenkomst van de buurtalliantie.⁶ De impact bleek groot: ambtenaren hebben het voortouw genomen om deze manier van werken mogelijk te maken in meer wijken in Eindhoven.

1.1 Visie op een effectieve aanpak

In onze 4+1-manier van kijken om te toetsen of een project geduid kan worden als 'goede praktijk' nemen we de methodische manier van werken als eerste onder de loep. Dat is elke keer weer een puzzel omdat we projecten onder de loep namen met heel verschillende doelstellingen. Het betrof projecten zoals beschreven in de leader (MSS De Tulp) waarbij de doelstelling is om heel kwetsbare groepen met een GGZ-indicatie thuis te laten wonen in veelal ook nog eens kwetsbare buurten. Het ging om varianten op deze manier van werken zoals SamenWonen-SamenLeven en Nisa voor Nisa in Amsterdam waarbij de doelstelling is om informele zorgnetwerken te versterken en de brug te slaan naar de formele zorg. Maar ook kwamen projecten aan bod waarbij de doelstelling is om bewoners uit buurten te betrekken bij het streven naar een leefbaarder buurt. Zo hebben we een scan gemaakt van een buurtbemiddelingsproject in Utrecht waarbij vrijwilligers bemiddelen bij burenruzies.

Meerdere beoordelingen maakten we van sociale teams in wijken die achter de voordeur gaan, bijvoorbeeld in Leeuwarden en Zwolle (frontlijnteam) en Groningen en Amsterdam (aanpak van multiprobleemgezinnen). Ook namen we sociale bedrijven onder de loep met re-integratiedoelstellingen (sociale stijging) in combinatie met economische doelstellingen (leveren van goederen en diensten), zoals Futuro.⁷ Al met al kwamen we vele doelstellingen en subdoelstellingen tegen. Waarbij het verlichten van problemen op meerdere levensgebieden en 'damagecontrol' doelstelling nummer één is zodat overlast beperkt wordt en onveilige situaties voor opgroeiende kinderen worden ingeperkt. Daar waar mogelijk wordt dit aangevuld met te behalen doelen op het gebied van inkomen (schuldhulpverlening, budgetbeheersing, vinden van werk, bestaande regelingen vinden en benutten), sociaal functioneren (dagbesteding, vrijwilligerswerk, sociale vaardigheden, aanpakken verslavingen), opvoedingsdoelstellingen (opvoedingsondersteuning), sociale stijging (taalvaardigheid, opleiding, vorming, betaald werk), gezondheid (bewegen, gezonde voeding), geestelijke gezond-

⁶ Rapportage te downloaden op www.buurtalliantie.nl of www.dgvholding.nl

⁷ Zie o.a. de bijlage van Het rendement van zalmgedrag

heid (effectieve therapieën, goede begeleiding) en buurtbetrokkenheid (vrijwilligerswerk).

Projecten en sociale bedrijven in het sociale domein hebben dus bepaalde doelstellingen die men wil bereiken met de doelgroepen waarmee gewerkt wordt. De manier van werken is effectief als de beoogde doelen bereikt worden. Wat aannemelijk gemaakt moet worden door resultaat en effectmeting (zie hoofdstuk 2). Inmiddels is uit een veelheid aan (historische) ervaringen duidelijk met welke methoden deze doelstellingen bereikt kunnen worden. Dat zullen we in dit hoofdstuk toelichten.

Het goede nieuws is dat in vele projecten, die we geduid hebben als goede praktijken, belangwekkende inzichten opgedaan zijn en worden hoe deze onwenselijke processen beheerst kunnen worden of zelfs gestopt. In honderden praktijken werden en worden fundamentele inzichten verworven hoe een effectieve manier van werken met probleemgroepen vorm gegeven kan worden. Een effectieve methodiek voor mensen met multiproblemen is geënt op een samenhangende en integrale werkwijze. De professional beperkt zich in diagnose en plan van aanpak niet tot één domein, bijvoorbeeld werk of opvoeding, maar oriënteert zich integraal op alle levensgebieden die nodig zijn om de problematiek van de deelnemer het hoofd te bieden. Een effectieve aanpak is daarmee domeinoverstijgend.

Een aantal kernwaarden komt steeds weer terug. Cliënten worden benaderd op basis van vertrouwen en presentie van bij voorkeur één contactpersoon. Dat kan een hulpverlener zijn maar ook een vrijwilliger. Werken met de groep met serieuze problemen vraagt om een lange adem. Presentatie en nabijheid zijn de sleutelwoorden. Evenals outreachend werken. In een aantal wijken, zoals in Deventer, is de gehanteerde methodiek die van ‘keukentafelgesprekken’ waarbij professionals bij mensen thuis aan de keukentafel vragen naar hun wensen, dromen en mogelijkheden. De professionals zijn deskundige generalisten en ze hebben mandaat en rugdekking om de verschillende domeinen te kunnen vertegenwoordigen zodat zoveel mogelijk gewerkt kan worden volgens het principe ‘één huishouden, één plan, één contactpersoon’.

De afgelopen jaren heeft een grote hoeveelheid verslagen en onderzoeken in allerlei toonaarden bovenbeschreven kernprincipes bevestigd en herbevestigd. En zelfs verwoord in een aantal – inmiddels – spraakmakende manifesten.⁸ In dit kader springen de zogenaamde ‘achter-de-voordeurprojecten’ in het oog die krachtig gesteund zijn vanuit de wijkenaanpak (ministeries van BZK, VWS en SZW). In het rijksexperiment ‘Achter de voordeur’ (BZK) zijn veel praktijken onder de loep geno-

⁸ O.a. het manifest Eropaf! 2.0 Tien kernwaarden, Het manifest van Wikistad, maar ook het pleidooi voor vernieuwend welzijn (VWS/Bussemakers) wordt door velen als manifest beschouwd

men, beschreven door ervaringsdeskundigen en onderzoekers.⁹ Spraakmakende projecten die gebaseerd zijn op bovengenoemde principes en waarden, komen veelvuldig in de publiciteit zoals de frontlijnaanpak in Leeuwarden, de wijkcoaches in Enschede, de participatiecoaches in Arnhem, het frontlijnteam in Rotterdam, het project 'Pak Alledaagse Kansen' (PAK) in Deventer, de krachtwerkteams in Eindhoven, de aanpak vanuit de jeugdzorg in Amsterdam, de persoons- en gezinsgerichte aanpak in Tilburg, et cetera. Het lijkt er zelfs op dat dit type experimenten cruciale bouwstenen geworden zijn van de 'sociale pijler' in de wijkeraanpak, in de zin van het toekomstmodel om structureel anders te gaan werken in aandachtswijken.

In dit licht is het interessant om te vermelden dat er een kennisbank in ontwikkeling is voor effectieve wijkinterventies, de kennisbank 'Wat Werkt in de Wijk'. Deze database gaat medio 2012 online. Er worden daarin ook koppelingen gemaakt met andere databases, zoals de database 'Effectieve Interventies' van MOVISIE.

1.2 Historisch besef: oude waarden in nieuwe tijden

Als we inzoomen op de projectenpraktijk en de activiteiten van doorstartende sociale praktijken in het sociale domein, dan zien we voornamelijk allerlei varianten van toepassingen van oude kennis. In 2010 publiceerde lector maatschappelijk werk Margot Scholte het boekje 'Oude waarden in nieuwe tijden'¹⁰. Treffender kan een titel niet zijn. Zij refereert aan het honderdjarig bestaan van het beroep maatschappelijk werk met een aantal kernwaarden die hetzelfde zijn als de waarden die wij toekennen aan een effectieve manier van werken, zoals beschreven in de vorige paragraaf. In het boeiende boekje beschrijft ze de roots van het sociaal werk (social casework) en de enorme versnippering in specialismen in de jaren zestig en zeventig.

Margot Scholte beschrijft het social casework als volgt: "Kort gezegd staat het social casework voor een doelgerichte en systematische manier van werken op basis van wetenschappelijke inzichten en empirische kennis. Het is gebaseerd op een beroeps-ethiek waarin zowel aandacht is voor feiten en belevingen als voor de normen. De hulpverlener is het belangrijkste instrument om veranderingen tot stand te brengen. Social casework richt zich daarbij op de wisselwerking tussen individu en omgeving waarbij de zelfredzaamheid van de persoon zoveel mogelijk vergroot wordt (...). Er is ruimte voor zowel materiële als immateriële hulpverlening." De afgelopen dertig jaar is echter door de vele ontstane specialismen enigszins uit het oog verloren dat materiële en immateriële hulpverlening bij elkaar horen evenals de belangwekkende

⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/18/e-boek-aan-de-slag-achter-de-voordeur.html>

¹⁰ Oude waarden in nieuwe tijden; Over de kracht van maatschappelijk werk in de 21e eeuw. Margot Scholte; Hogeschool Inholland, 2010

rol van de sociaal werker in processen. Relatief recente inzichten relativeren de importantie van specifieke interventietechnieken en onderstrepen het belang van de persoon van de hulpverlener en de noodzaak om de cliënten als uitgangspunt te nemen van het handelen.

In de Fontys Actief-uitgave 'De afslag voor Hamed' wordt dit als volgt beschreven¹¹: "Volgens De Vries¹² is er voldoende wetenschappelijk bewijs dat de cliënt van alle beïnvloedende factoren de meeste invloed heeft op het resultaat van de hulpverlening. Hij heeft een overzicht gemaakt van een aantal onderzoeksbevindingen op het gebied van de effectiviteit van hulpverlening. Het blijkt dat veel onderzoekers generieke factoren vinden, 'common factors', die een groot deel van de werkzaamheid van de hulpverlening verklaren. Het gaat om zaken als empathie, geduld, inlevingsvermogen, niet formalistisch zijn, op het juiste moment confronterend optreden. Tegelijkertijd is het volgens De Vries vooral de cliënt die bepaalt of de hulpverlening werkt. Het is niet zo dat de cliënt de hulpverlening passief ondergaat, ook al lijkt dat vaak zo, maar hij is actief en zet de hulpverlening in als deel van zijn eigen oplossingsstrategie. Het is de taak van de hulpverlener om zijn bijdrage zo toe te spitsen op de cliënt, dat deze er zo effectief mogelijk gebruik van kan maken (responsiviteit). De Vries wijst erop dat cliënten als het ware ook een intake doen bij de hulpverlener. Die wordt op zijn beurt ook gescreend." Cliënten maken hun eigen evaluatie van wat er tijdens het proces gebeurt en ze maken een inschatting van de effectiviteit van de hulpverlener. De Eigen Kracht-beweging, waarin cliënten in de jeugdzorg letterlijk in staat worden gesteld een eigen hulpverleningsplan op te stellen, laat zien dat veel cliënten en hun families daar heel goed toe in staat zijn.¹³ Ook Jos van der Lans stipt in zijn laatste publicatie¹⁴ de betrekkelijke invloed van de professional en methoden aan: "Er zijn handboeken volgeschreven over gesprekstechnieken, over therapieën, over stapsgewijze interventiemodellen, maar in de praktijk dragen ze, volgens schattingen, maar zo'n 15 procent bij aan een positief resultaat." In dat verband haalt Van der Lans Kieran McKeown aan die op basis van onderzoek tot de conclusie komt dat de werkzame factoren bij sociale interventies veel diverser zijn dan slechts gesprekstechniek.¹⁵

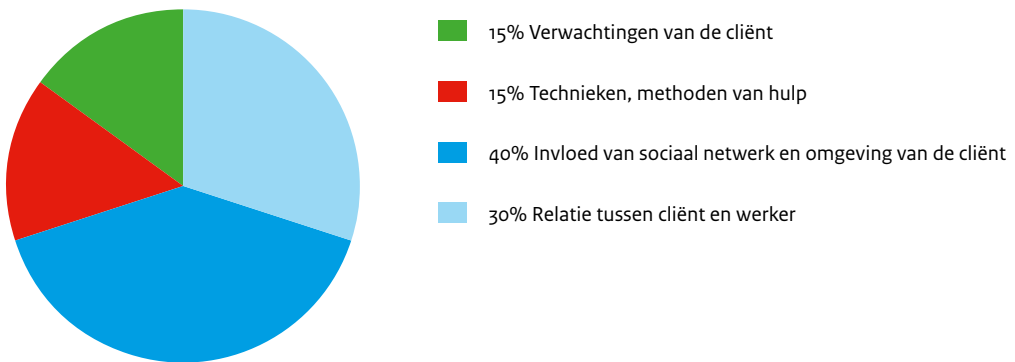
¹¹ Een afslag voor Hamed, René Kersten e.a. Fontys Actief/Garant, Eindhoven 2010

¹² Sjeff de Vries: de kern en de kracht van het maatschappelijk werk. 2007, uitgeverij SWP Amsterdam

¹³ Van Lieshout en Van Pagee, Eigen kracht de slijtvastheid van zelfbeschikking. Marie Kamphuislezing 2005 Houten: Bohn, Stafleu van Loghem

¹⁴ Jos van der Lans, Eropaf! Uitgeverij Augustus Amsterdam 2010

¹⁵ A guide for what Works in family support services for vulnerable families, McKeown, Dublin 2000



Steun geven aan families: werkzame factoren (McKeown, 2000)

“Of de genoemde percentages nou precies kloppen zal altijd een discussiepunt blijven. Het schema is echter overtuigend genoeg om een professional ervan te overtuigen dat zijn eigen attitude in de bejegening van de cliënt moet uitnodigen om ‘in beweging te komen’. Of in andere woorden: een professional moet grip krijgen op eigen ‘common factors’ die een vruchtbare relatie met de cliënt mogelijk maken. In de tweede plaats moet de bemiddelaar zich bewust zijn van het feit dat het constant betrekken van de verwachtingen van de cliënt en diens sociale omgeving meer dan 50% van het succes van een bemiddelingstraject uitmaakt.”

Op basis van dergelijke bevindingen zijn de pleidooien gebaseerd voor de herwaardering van brede professionals, zoals ‘maatschappelijk werk professor’ Geert Van der Laan ze noemt. In relatie tot een herwaardering van het principe ‘eigen kracht’. Dit geluid wordt steeds breder gehoord. In een toekomstverkenning van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) naar de toekomst van het welzijnswerk wordt geconstateerd dat er een omslag gaat plaats vinden richting de herontdekking van de generalisten, “die in twee tradities tegelijk staan, die van het social casework en die van de community development”.¹⁶

¹⁶ Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. Nico de Boer en Jos van der Lans. RMO, Den Haag, april 2011

Toch is het een wonderlijk fenomeen dat al zo lang bekend is welke manier van werken effectief is in de omgang met multiprobleemhuishoudens.¹⁷ Het ‘mainstreambeeld’ bestaat uit een versnipperd veld van specialisten die op deelgebieden aanbod bedenken. Deze groep (de specialisten) zijn in de praktijk ‘frontlijners’ geworden die met elkaar in ‘ketens’ en ‘afstemmingsoverleggen’ interventies pogen te coördineren. En de ‘ouderwetse generalisten’ zien we terug als passanten in de projectencarrousel. Blijkbaar lukt het (nog) niet om de balans te vinden tussen een effectieve frontlijnaanpak c.q. integrale empathische bejegening van cliëntgroepen enerzijds en specialisten die op deelgebieden hun deskundigheid tonen anderzijds.

1.3 Bewonersbetrokkenheid en burgerschap

In de vele projecten die we bekeken met een 4+1-bril, zien we terug dat in de gebruikte methoden niet alleen de eigen kracht van deelnemers en cliënten centraal staat maar ook het bevorderen van burgerschap. En wel op twee manieren. Enerzijds door mensen in een kwetsbare positie (weer) deel te laten nemen aan de samenleving (participatie, empowerment, buurtbetrokkenheid). Anderzijds door bruggen te slaan tussen kwetsbare burgers en weerbare burgers. Dit laatste zien we terug in de forse toename van vrijwilligers in sociale bedrijven die mentornetwerken organiseren en individuele begeleiding verzorgen in bijvoorbeeld thuislesorganisaties. Uit onderzoek van MOVISIE blijkt dat dit type begeleiding (burgers helpen burgers), mits goed begeleid, een bijzonder krachtige methode is in het bevorderen van sociale stijging.

Soms zijn mensen om uiteenlopende redenen niet in staat om hulp te vragen. Mensen uit de directe omgeving zien vaak wel dat er iets aan de hand is. Bij mensen die niet beschikken over een dergelijk vangnet van familie en vrienden, kunnen het juist de burens zijn die iets door hebben. Die ene buurvrouw op nummer 12 komt bijvoorbeeld nooit de deur uit of het is wel heel erg vies in het huis van het gezin op nummer 49 in de straat verderop. Bewoners die al jaren in een wijk wonen zien veel meer, dan een professional die er 2 uur per week rondloopt. Het betrekken van bewoners uit een wijk bij het signaleren van problemen kan dus erg belangrijk zijn om deze problemen op te sporen. Steeds vaker zien we projecten waarbij professionals een makelaarsrol hebben om ‘hulp in het alledaagse’ te organiseren met betrokken vrijwilligers. Mensen die zelf grote problemen hebben meegemaakt, worden daarbij ook ingezet vanwege hun (persoonlijke) ervaringskennis.

Het combineren van professionele en ervaringskennis kan bijdragen aan het bedenken van nog betere aanpakken. Bovendien zijn sommige mensen eerder geneigd eerlijk te zijn tegen mensen die echt begrijpen wat ze doormaken dan tegen een professional.

¹⁷ Voor historische schetsen zie o.a. Fontys Actief: Wat werkt (2007), Fontys actief: Afslag voor Hamed met schets van 25 jaar geschiedenis (2010)

Bij De Tulp in Woensel-West maakt men bijvoorbeeld gebruik van een ervaringsdeskundige begeleider die lotgenoten op een laagdrempelige manier ondersteunt en begeleidt. Hun aanpak hebben we gebruikt als leader bij dit hoofdstuk. De behaalde resultaten van het project werken kostenbesparend: door uitbreiding van persoonlijke steunsystemen voelen mensen zich prettiger waardoor het beroep op dure gespecialiseerde zorg en voorzieningen afneemt. Hoe meer een project zelfvoorzienend is, hoe duurzamer. Bewonersparticipatie kan op zichzelf ook bijdragen aan sociale stijging. Vaak leren mensen veel van het bedenken en uitvoeren van initiatieven voor de wijk. Denk bijvoorbeeld aan het samenwerken met anderen, het organiseren van activiteiten, goed communiceren. Allemaal vaardigheden die van belang zijn om te stijgen op de sociale ladder, waardoor het bijvoorbeeld makkelijker wordt om een baan te vinden. Het draagt in ieder geval bij aan het uit hun isolement krijgen van mensen en het kan de eerste stap zijn voor mensen die met de rug naar de maatschappij gekeerd leven.

In een effectieve aanpak zien we dus zowel in de preventieve sfeer (signalering) als in de langdurige begeleiding (monitoring, opname in een maatschappelijk steunstelsel of sociaal verband) betrokken vrijwilligers op het toneel verschijnen. Door het principe van wederkerigheid toe te passen zien we mensen die eerst object van zorg waren, zichzelf ontwikkelen tot betrokken bewoner. Bewoners willen graag aan iets meewerken waarvan ze het gevoel hebben dat het ook echt werkt, dit is een goede graadmeter of een bepaald project voldoet aan een behoefte. Bovendien is het belangrijk om mensen te belonen voor hun inzet. Is het traject leerzaam en staat het goed op een CV? Of krijgt iemand er andere hulp voor terug? Wellicht kan iemand korting krijgen voor een computercursus in het buurthuis? Er is altijd wel wat te bedenken waardoor het voor mensen ook interessant wordt om mee te doen en mee te blijven doen. Zo maak je de betrokkenheid van bewoners duurzamer en dus ook het project.

Wanneer bewoners een rol spelen in de uitvoering van projecten, betekent het dat de overheid minder zelf hoeft te doen. Dat lijkt aantrekkelijk, maar vaak blijkt dat het voor zorg- en welzijnsaanbieders erg lastig is om op de handen te zitten. Het betekent namelijk ook dat het niet meer op jouw manier gebeurt. Professionals hebben de neiging om deze beweging richting burgerbetrokkenheid in de sfeer van 'sociaal beheer' op te vatten als resultante van bezuinigingswoede. Dat vertroebelt echter een realiteit die in buurten bestaat, namelijk de intrinsieke motivatie van verreweg de meeste mensen om iets te doen voor anderen. Bewoners zijn veel eerder geneigd om mee te doen als men hen benadert vanuit waardering om hun specifieke kwaliteiten en kennis, dan vanuit het idee dat het goedkoper is.

1.4 Legitimiteit, marktwerking en versnippering

De visie op wat wij een effectieve aanpak vinden, is voortgekomen uit kennis, praktijk-ervaringen en onderzoek. Toch hangt er tijdens bijeenkomsten waar wij de 4+1-denkwijze presenteren het vraagstuk van de legitimiteit in de lucht. “Jullie kunnen wel zeggen dat jullie visie over de effectieve aanpak bewezen en consistent is, maar ...”. Het ‘ja, maar’ blijkt diep geworteld in een verschijnsel dat ook al in ‘Het rendement van zalmgedrag’ benoemd is: de dringend ervaren behoefte van projecten en hun stakeholders om onderscheidend en uniek te zijn in vernieuwend en innovatief opzicht. Tijdens ons onderzoek werd ons duidelijk dat dit welhaast onvermijdelijk is gezien de subsidie- en donatievoorwaarden waaraan projectaanbieders moeten voldoen. Het product van het project moet innovatief, vernieuwend en overdraagbaar zijn, anders is er geen geld beschikbaar. Het lijkt ook heel logisch: met experimenten of pilots moet een probleem opgelost worden. De perceptie is dan al gauw: dat kan slechts door het vinden van nieuwe toepassingen van nieuwe kennis.

Zowel de marktwerking in de sector als de fixatie bij subsidiënten (overheid en fondsen) op innovatie en vernieuwing creëert een onnavolgbare hoeveelheid fantasienamen die zijn gelabeld aan projecten die aan de onderkant opereren en die koketteren met hun unieke aanpak. In feite leidt dit tot een blokkade om te herkennen dat vele nieuwe veelbelovende praktijken in wezen dezelfde kernwaarden en methodische principes hanteren. Het zou een enorme winst zijn als overheden en fondsen hun fixatie op vernieuwing en innovatie laten varen. Zodat gestimuleerd wordt dat projecten in andere steden die hetzelfde doen, elkaar opzoeken om gezamenlijk beter te worden. Zodat het mogelijk wordt om door te ontwikkelen op oude waarden. Hoopvol wordt het als tijdelijke middelen niet meer exclusief ingezet worden voor vernieuwing, maar als investering in het mogelijk maken van institutionele veranderingen zodat een context gecreëerd wordt waarin effectieve manieren van werken los kunnen komen uit de projectencarrousel.

De versnippering die het werkveld in het sociale domein én de projectencarrousel kenmerkt, heeft als het ware haar spiegelbeeld in de enorme hoeveelheid kennisinstellingen in Nederland. Kennisinstituten die elkaar ook beconcurreren op de markt. Het is, naast de fixatie op vernieuwing en innovatie, een tweede reden waarom steeds weer de legitimiteit van vele goede praktijken ter discussie gesteld kan worden: “Ja maar ... wat je zegt is niet wetenschappelijk bewezen en al helemaal niet evidence based!” Opvallend is dat we van vele leiders van aansprekende projecten horen dat ze niet of nauwelijks gebruik maken van die kennisbanken. Deels door onbekendheid maar vooral omdat door de bomen het bos niet meer te zien is. Tegenwoordig wordt kennis opgespoord door te googelen en/of door deel uit te maken van een van de vele netwerken in de nieuwe sociale media. De kennisbanken leveren vooral specialistische kennis, er is weinig systematische kennisopbouw vanuit een meer generalistische insteek.

Momenteel wordt door het KEI gewerkt aan de opbouw van een ‘kennisbank effectieve wijkinterventies’ om in deze leemte te voorzien.¹⁸

Het is ook het streven van de databank ‘effectieve sociale interventies’ onder beheer van MOVISIE om hier aandacht aan te besteden. Deze databank die in juni 2010 is gelanceerd, biedt een overzicht van methoden die in de sociale sector en dus in de wijkenaanpak worden gebruikt. De kernvraag die MOVISIE zichzelf en de ‘leveranciers van effectieve methoden’ stelt is: wat werkt? Welke methode is effectief? Om vervolgens, uitgaand van ‘behoud het goede’, te werken aan een kennisfundament van goede methodes. Volgens Astrid van der Kooij, projectleider en manager Trends & Onderzoek van MOVISIE, is het belangrijk dat een professional weet wat hij doet. Want: “Het doet er wel toe wat je doet. Ze zeggen dat je in het sociale werkveld maar wat kunt proberen, maar dat kan zo contraproductief werken. Je moet weten wat je onder welke voorwaarden doet. Daarom moet je evidence based werken, want je kunt wel degelijk schade berokkenen.” Maar dit moet ook weer niet tot in het extreme doorgetrokken worden, zo waarschuwt hoogleraar ‘sociale interventie’ Roelof Hortulanus in Zorg&Welzijn.¹⁹ “Het is voor eenvoudige diensten – zoals schuldhulpverlening – wel goed om een evidence based model van opdrachtverlening, verantwoording en resultaatmeting te hanteren. Maar meer ingewikkelde hulpverlening, zoals de opvang van zwerfjongeren, of collectieve diensten zoals sociale cohesie en leefbaarheid, zijn daarvoor te complex.”

De opmerking van Hortulanus duidt al op ruis in de discussie over wat werkt en wat niet. In de wereld van de sociale wetenschappers woedt al enige tijd een verhitte discussie over evidence based werken in de sociale sector.²⁰ Het idee dat bepaalde interventiemethoden het keurmerk evidence based kunnen krijgen, is zeer omstreden omdat er zoveel context in het spel is. We hebben dit ook laten zien aan de hand van het schema van McKeown. Daarom zijn we ook terughoudend geworden in het gebruik van de term ‘effectieve methodiek’ en gebruiken we tegenwoordig het begrip ‘effectieve aanpak’ dat een combinatie behelst van interventie- en gesprekstechniek, de attitude van de werker (presentie, empathie) en een juiste context (lange adem, tijd en mandaat). Het is die combinatie van factoren die leidt tot de typering ‘effectieve aanpak’ en die essentieel is om meetbare resultaten zichtbaar te maken.²¹

¹⁸ Verwachte opleving van deze databank is januari 2012

¹⁹ Zorg&welzijn no. 5, 2011

²⁰ Zie o.a. de TSS nummers 2, 3, 5 en 6 / 2009

²¹ In de Fontys uitgave ‘wat werkt’ van Van der Laan en Kersten wordt deze manier van kijken practice based evidence genoemd.

Hoofdstuk 2:

Meten (weten en begrijpen)²²

²² Dit hoofdstuk is deels geschreven door Veroni Larsen en Merei Lubbe van het bureau LPBL



Leader: Pak Alledaagse Kansen

Ten tijde van het onderzoek naar de projectencarrousel zijn de Deventer Wijkaanpak en het project 'Pak Alledaagse Kansen' (PAK) doorgelicht en deels opgenomen in de publicatie 'Het rendement van zalmgedrag'. Na afronding van het onderzoek zijn, in opdracht van Raster Deventer, de verduurzamingsmogelijkheden van PAK nader onderzocht. Het 4+1-model was hierbij leidend. Dit betekende dat de voorliggende vraag 'is PAK een goede praktijk op basis van de criteria methodiek, meten, vitale coalitie en entrepreneurschap' eerst beantwoord moest worden voordat de diverse opties tot verduurzaming aan de orde konden komen. PAK bleek, volgens de mening van de stakeholders, zonder enige twijfel een goed project. PAK heeft een voor de doelgroep effectieve methodiek. Het project wordt geleid door een gedreven entrepreneur en mede door een jarenlange traditie in Deventer en door een gedeelde visie op de rol van burgers in de stad, opereert PAK in een vitale en strategische alliantie. Waar methodiek, entrepreneurschap en coalitie de sterke punten zijn, bleek meten het minst sterke en daarmee de achilleshiel van het PAK-project.

Het project 'Pak Alledaagse Kansen' gaat uit van de dromen en mogelijkheden die kwetsbare burgers hebben. Niet de problemen staan centraal, maar hun dromen en wat ze wel willen en kunnen. En werkenderweg blijkt die droom vaak het vehikel te zijn om problemen aan te kunnen pakken en soms zelfs op te kunnen lossen. Een krachtig instrument van PAK is 'Coach van het alledaagse'. Buurtbewoners, die deelnemers zijn van het project, worden getraind tot coach zodat ze hun medebuurtbewoner kunnen ondersteunen in hun alledaagse (concrete) hobbels en struikelblokken.

Meten in het sociale domein is lastig, want welk resultaat schrijf je toe aan PAK? De rapportages van PAK gaan vooral over de in- en uitstroom en zeggen daarmee weinig over de effecten van het project. Ook al zijn die uitstroomcijfers zeer positief. De outcome van het project wordt deels in beeld gebracht aan de hand van diverse publicaties. Het boek 'PAK van mijn hart' biedt door verhalen van bewoners inzicht in wat PAK betekent voor het individuele welzijn en voor de wijk als geheel. De verhalen zijn aansprekend. Deze narratieve wijze van 'resultaatpresentatie' werkt wel degelijk, zo bleek uit de reacties van de stakeholders. Dit leek voor PAK een mooie zet in de rug. Echter een geluid dat ook doorsijpelde was dat op de lange duur en vooral in het licht van alle bezuinigingen, het oppassen wordt voor de wet van de remmende voorsprong. De kansen op verduurzaming kunnen aanzienlijk toenemen, of makkelijker worden als PAK de outcome en effecten van het project nog inzichtelijker kan maken.

PAK heeft het advies gelijk in daden omgezet. Ze hebben de o-meting, waarbij de doelen, resultaten en ingezette instrumenten herkenbaar en inzichtelijk per leefgebied en te onderscheiden domein worden vastgelegd, onderdeel gemaakt van de PAK-aanpak. Dit alles is de input voor een volgende stap in de effectmeting van het project.

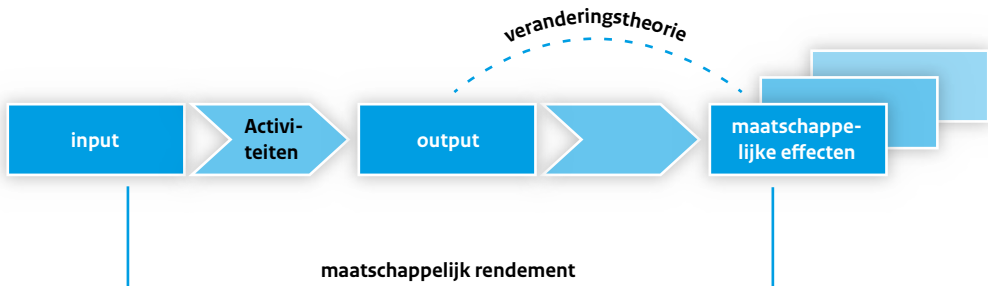
In het najaar van 2011 zijn er verschillende gesprekken gevoerd met stakeholders en de gemeente Deventer om het verduurzamingsperspectief in kaart te brengen. Dit heeft helaas niet geleid tot lijfsbehoud en het project is gestopt per 1 januari 2012. Onderdelen van de methodiek hebben, in afgeslankte vorm, hun doorgang gevonden in Coach van het alledaagse en de talentmakelaar. Daarnaast brengt Raster de mogelijkheden om onderdelen van de aanpak structureel in te zetten in kaart, bijvoorbeeld binnen het ouderen- en jongerenwerk.

2.1 Het belang van resultaat en effectmeting

Meten van resultaten en effecten is criterium twee in de toepassing van onze 4+1-zienswijze. Voor veel projecten blijkt dit een 'ondergeschoven kindje'. Het meten van effecten kan om de volgende redenen belangrijk zijn:

- om de legitimiteit van een project aan te kunnen tonen;
- om te laten zien welke resultaten in welke beleidsdomeinen worden behaald;
- om verantwoording af te kunnen leggen, zowel voor de financiers van een activiteit als voor de doelgroep waarop een activiteit is gericht en voor de organisatie die de activiteit uitvoert;
- om de professionele intuïtie te scherpen: wat werkt het beste, onder welke omstandigheden en voor welke doelgroep;
- het voedt de besluitvorming. Effectmeting maakt het mogelijk om activiteiten te vergelijken in termen van effectiviteit en efficiency;
- het voedt leren. Door een betere informatiebasis krijgen organisaties een beter beeld van wat wel en niet werkt. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om een historische informatiebasis op te bouwen waardoor besluiten in de toekomst beter gefundeerd kunnen worden genomen. Binnen organisaties, maar ook binnen de sectoren als geheel;
- het biedt een aanknopingspunt om van projectfinanciering (voor innovatieve interventies) te komen naar structurele financiering (voor bewezen effectieve interventies).

Alle projecten die we de afgelopen twee jaar onder de loep namen, kunnen instroom- en uitstroomcijfers overleggen. Maar opdrachtgevers worden steeds kritischer en willen inzicht in de langetermijneffecten, de zogenaamde outcome. Bovendien is het in het kader van verduurzaming van goede praktijken van belang om in kaart te brengen of het project niet alleen nuttig is voor de doelgroep, maar ook of het inverdieneffecten heeft. Bijvoorbeeld om vast te stellen of de investeringen in het project op de langere termijn kostenbesparend werken door een verminderd beroep op voorzieningen. Daarnaast is het relevant om specifieker te weten in welke beleidsdomeinen eventuele kostenbesparingen vallen. Immers: voor de verduurzaming van goede praktijken is het van belang om de rekening van de maatschappelijke resultaten neer te kunnen leggen daar waar de baten vallen.



Maatschappelijk rendement (SEV, 2010)

Het meten van maatschappelijk rendement geeft antwoord op de vraag wat een activiteit kost en wat het oplevert. Het gaat, anders gezegd, om de verhouding tussen de benodigde investering in geld, mensen en/of middelen (input) enerzijds en het bereikte maatschappelijk effect (outcome) anderzijds. Bijvoorbeeld een efficiëntere hulpverlening in de eerste lijn, waardoor mogelijk (organisatie)kosten elders, in de duurder tweede lijn, bespaard worden. Een positief rendement wil zeggen dat het maatschappelijk effect groter is dan de kosten die ermee gepaard gaan. Andersom geldt dat als de kosten hoger zijn dan de maatschappelijke effecten er sprake is van een negatief rendement.

De kosten en wat daar aan output concreet tegenover staat, is gemakkelijk vast te stellen. Maar het vaststellen van de relatie tussen het directe resultaat (output) en de beoogde (maatschappelijke) effecten is vele malen ingewikkelder. In hoeverre draagt de activiteit bij aan bijvoorbeeld stabilisatie of sociale stijging van een gezin en in hoeverre leidt de aanpak ook daadwerkelijk tot besparingen? De veranderings- of beleidstheorie kan daar meer zicht op geven. Dit is eigenlijk de kern van het denken in maatschappelijk rendement. Het zijn de veronderstellingen of achterliggende redeneringen over hoe het werkt. Het antwoord is een 'als-dan-redenering'. Bijvoorbeeld: als we één coördinator aanstellen, dan werken hulpverlenende organisaties minder langs elkaar en dan kunnen ze kosten besparen.

Metten is, en dat valt niet te ontkennen, tijdrovend en niet altijd even gemakkelijk. Toch ontslaat dat projecten, helemaal in deze tijd van bezuinigingen, niet van de opdracht om de resultaten (geloofwaardig) inzichtelijk te maken. De behaalde resultaten afgezet tegen een o-meting en gekoppeld aan de doelstellingen is iets wat ieder project zou moeten kunnen leveren. Maar wat, zo blijkt uit onze ronde door het land, nog minimaal gebeurt.

2.2 Werken met MKBA's

De afgelopen twee jaar hebben we een toenemende belangstelling gezien voor diverse meetmethoden. Mede geïnspireerd door de uitkomsten van het onderzoek naar de projectencarrousel heeft het ministerie van BZK/WWI geïnvesteerd in de doorontwikkeling van diverse meetmethoden, in het bijzonder in de maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). Om dit denken te stimuleren heeft het ministerie van BZK de publicatie 'Werken aan maatschappelijk rendement, een handreiking voor opdrachtgevers van MKBA's in het sociale domein' uitgebracht, te vinden op www.rijksoverheid.nl.²³ De handreiking is geschreven voor beleidsmakers en projectleiders bij Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties die overwegen om het maatschappelijk rendement van hun project of investering inzichtelijk te maken. De handreiking bevat een aanpak die is opgebouwd uit drie modules: 1) Effecten (kwalitatief) in beeld met de Effectenarena, 2) Naar een indicatieve MKBA, 3) Effectmeting en Monitoring. In deze paragraaf worden deze methodes kort behandeld. Voor een meer uitgebreide uitwerking van de stappen verwijzen we naar de handreiking zelf.

2.2.1 Effectenarena

Een instrument om de veranderingstheorie van het project te achterhalen is de Effectenarena. Dit is een door het economisch adviesbureau LPBL en SEV ontwikkeld instrument, gericht op het gezamenlijk bespreken en doordenken van de essentie van het project. Het is een nieuwe variant op het succesvolle basisinstrument voor maatschappelijk rendement dat de SEV in 2008 presenteerde: de Effectenarena. In een workshop met projectleden en/of andere stakeholders worden de relaties tussen investeringen, maatregelen en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een groot vel: de Effectenarena.²⁴

Met elkaar invullen van de Effectenarena MKBA stimuleert het gezamenlijk blootleggen van de gedachtegang: hoe brengt deze interventie bepaalde effecten teweeg? Het instrument biedt daarmee de kans om de gedachtegang te delen en te toetsen: klopt de redenering, zijn de verwachtingen reëel? Wie investeert, wie profiteert? Een effect van het project kan zijn dat er minder aanspraak wordt gemaakt op de hulpverlening, op de bijstand, op de gezondheidszorg of dat er minder achterstallige huurbetalingen of huisuitzettingen zijn. Projecten in het sociale domein, zoals achter-de-voordeurprojecten, genereren vele baten in verschillende domeinen. Zoals een gemiddelde toename van de gezondheid van wijkbewoners die achter de voordeur verleid zijn om aan programma's deel te nemen. Een zorgverzekeraar kan daar baat bij hebben en vervolgens ook verleid worden partner te worden in dit type projecten.

²³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/10/06/werken-aan-maatschappelijk-rendement.html>

²⁴ Zie ook: www.effectenarena.nl

De Effectenarena MKBA vormt de eerste stap op weg naar een MKBA en neemt de betrokkenen mee in de gedachtegang die daarbij hoort. De term 'arena' is niet voor niets gekozen. Het mooiste scenario is dat mensen met verschillende achtergronden deelnemen aan de sessies en gemengd in groepen zitten. Zo komen verschillen in visies en verwachtingen expliciet aan de orde. De praktijk leert inmiddels dat daarbij intensief gediscussieerd wordt. De deelnemers blijken enthousiast over het instrument omdat het ze dwingt om concreet te maken welke toegevoegde maatschappelijke waarde het project heeft. En omdat het expliciet maakt wie profiteert, hetgeen een aanleiding kan zijn af te spreken nieuwe partijen bij het project te betrekken. En tot slot helpt de Effectenarena om een MKBA een minder theoretische exercitie te maken en dichter bij het projectteam te brengen.

Neveneffect van de sessies is dat bespreekbaar wordt dat het niet logisch is dat vertegenwoordigers van verschillende beleidsdomeinen niet met elkaar samenwerken, c.q. met elkaar in goede activiteiten investeren op basis van te verwachten baten. Jochum Deuten, een van de ontwikkelaars van de Effectenarena stelt: "Wat goed is, is een relatief en subjectief iets." Hij vindt dat je daarom ook de aanpak en je onderzoek breed moet houden. De Effectenarena is wat dat betreft een mooi instrument. Het staat boven de partijen. "Hierdoor is de ruimte ingebakken dat elke partij kan zien wat de ander doet en wat ze van elkaar willen. Gezamenlijk kunnen ze herkennen wat goed is. Het is een transparant instrument dat draagvlak creëert en een manier van kijken biedt waarin het 'goede' een plek kan krijgen." Want om een antwoord te geven op dat wat goed is, zal je moeten bekijken vanuit verschillende perspectieven, bijvoorbeeld dat van bewoners, bestuurders, bewoners, professionals en politici.

2.2.2 Naar een indicatieve MKBA

Na de Effectenarena kan de stap worden gezet naar een indicatieve MKBA. In een MKBA worden effecten gekwantificeerd en (waar mogelijk) in geld uitgedrukt zodat ze kunnen worden afgewogen. Uit een MKBA volgt normaal gesproken een uitspraak over de verhouding tussen de kosten en de baten van het project. Omdat echter het benodigde effectonderzoek in het sociale domein vaak ontbreekt, is het meestal niet mogelijk om tot een eenduidige uitkomst te komen. Niet het saldo onder de streep staat daarom centraal, maar de 'omslagpunten': is een positief maatschappelijk rendement mogelijk? Zo ja, waar moet het project dan aan voldoen? We spreken daarom van een indicatieve MKBA. Een indicatieve MKBA brengt – net als een volwaardige MKBA – de maatschappelijke kosten en baten van een investering of project in beeld ten opzichte van een o-alternatief. Het verschil met een volwaardige MKBA is dat de analyse vooral indicaties en inzichten oplevert in plaats van een eenduidig saldo. Effecten worden zoveel mogelijk gekwantificeerd en gemonetariseerd, maar de presentatie van de resultaten is anders dan bij de volwaardige MKBA. Het oogmerk is hier met nadruk niet om het project 'rendabel te rekenen', maar om aan te geven wat er voor nodig is om tot een positief of positiever project te komen. En om inzicht te krijgen in waar, bij welke partijen of domeinen, de verschillende baten terecht komen.

De indicatieve MKBA levert ook een onderzoeksagenda voor effectmeting op. Welke belangrijke ‘knoppen’ of indicatoren moeten tijdens de uitvoering van het project bijgehouden worden. De handreiking van LPBL geeft aandachtspunten voor deze laatste fase: hoe dient effectonderzoek opgezet te worden, hoe is deze informatie terug te koppelen naar de eigen MKBA en hoe is deze beschikbaar te stellen aan anderen voor meer evidence based beleid elders. Inmiddels zijn er meerdere volwaardige MKBA’s en maatschappelijke business-cases verschenen. Zeer illustratief is de MKBA van LPBL over de ‘één gezin, één plan’-projecten in Nederland, die is opgenomen in het e-book ‘Aan de slag met achter de voordeur’. Het e-book is te vinden op www.rijksoverheid.nl.²⁵

2.2.3 Effectenmeting & monitoring

Bij de module effectenmeting & monitoring wordt het project in de praktijk gevolgd en op een aantal hoofdpunten gemonitord. Dit zorgt ervoor dat indien nodig tussentijds bijgestuurd kan worden (optimalisatie). Het instrument kan daarnaast input opleveren voor een MKBA achteraf (ex post) ter verantwoording en meer evidence based beleid in de toekomst. Hiervoor is het van belang dat kennis gedeeld wordt. Door aandacht te besteden aan monitoring wordt het systematische effectonderzoek in het sociale domein versterkt en daarmee het ‘beleidsleren’. Dit zorgt ervoor dat toekomstig beleid langzamerhand beter onderbouwd kan worden, vergelijkbaar met de hardere sectoren als infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Effecten meten is alleen mogelijk als je van tevoren een beeld hebt van de effecten die je verwacht van de interventie. Een helder beeld van de verwachte effecten is, zoals al eerder gesteld, een basisvoorwaarde voor meten. Het is dus voor opdrachtgevers en opdrachtnemers belangrijk om met elkaar tot heldere verwachtingen en doelstellingen te komen. Inventariseer de stakeholders, maak hun wensen expliciet en ga met elkaar in gesprek. Om tot een effectieve en efficiënte effectmeting te komen is partnerschap belangrijk. Voor welke partner is de effectmeting bedoeld? Welke informatiebehoeften hebben bestuurders, investeerders, het management, bewoners, de uitvoerend professionals? De informatiebehoefte kan per stakeholder verschillend zijn. Om onnodig veel administratieve handelingen te voorkomen, is het van belang om met de verschillende partners in gesprek te gaan. Wat is de reden van de gevraagde informatie? Is alles even relevant? Kunnen vragen van verschillende stakeholders met net een ander accent worden gecombineerd tot één informatievraag? Kunnen de momenten waarop informatie wordt gevraagd door verschillende groepen worden gesynchroniseerd?

Zonder antwoorden op deze vragen, die ook grotendeels aan de orde komen in de Effectenarena, is een effectmeting op allerlei losse onderdelen en dus op wankel basis gebouwd.

²⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/18/e-boek-aan-de-slag-achter-de-voordeur.html>

2.3 Randvoorwaarden

Een belangrijke voorwaarde is dat de startsituatie goed in kaart wordt gebracht, de zogenaamde 0-meting. Dit gebeurt bij vele projecten vaak op individueel niveau, bijvoorbeeld door een (traject)plan, maar de benodigde data worden over het algemeen niet voor het gehele project geregistreerd. Zonder deze dataregistratie is een effectmeting wel erg lastig. Het is belangrijk dat projecten overeengekomen doelen en effecten terugvertalen naar indicatoren voor de 0-situatie en de 1-situatie. Als bijvoorbeeld afname van professionele hulpverlening een doel is evenals de toename van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers, dan zal een project de indicatoren moeten vaststellen waarop deze effecten met bijvoorbeeld een MKBA gemeten kunnen worden. Hoeveel hulpverleners waren bij aanvang van het traject in het gezin, hoeveel maatregelen, zoals een 'onder toezichtstelling' (OTS), een 'uithuisplaatsing' (UHP) of uithuiszetting zijn ingezet of moesten ingezet worden? Hoe is de situatie bij aanvang van het traject op de te onderscheiden leefgebieden wonen, financiën, gezondheid, et cetera? Wat was de mate van zelfredzaamheid per leefgebied bij aanvang van het traject?

Vervolgens worden de interventies bijgehouden: wat doet de deelnemer, het gezin, de professional en met welk resultaat? Deze interventies geven inzicht in de ingezette instrumenten en de effecten hiervan. Aan het einde van het traject worden de resultaten per leefgebied afgezet tegen de startsituatie. Is het aantal professionele interventies afgenomen, de zelfredzaamheid per leefgebied toegenomen?

Dit alles kan in een simpel Excelbestand worden bijgehouden, waarbij de (traject)plannen altijd de onderleggers zijn; daar worden per deelnemers doelen, acties, tijdpad, voortgang en resultaten bijgehouden. Deze data zijn vervolgens de input voor een eventueel volgende stap van meten, zoals de hier genoemde effectmeting of een MKBA.

Met deze vorm van dataregistratie kan het project globaal de resultaten van de interventies inzichtelijk maken. Het is, naast het bekende overzicht van input en output, de eerste stap naar een effectmeting. Wij pleiten ervoor dat ieder project deze informatie over resultaten levert afgezet tegen doelen en de startsituatie.

Het verwachte effect van de inspanningen is met deze instrumenten redelijk goed in kaart te brengen. Dit alles zegt echter weinig of niets over de beleving van de deelnemer. Daarom is het raadzaam om naast bovengenoemde presentatie van resultaten het narratieve element toe te voegen: het verhaal van de deelnemer zoals hij de ontwikkelingen heeft ervaren en ook welke baat hij heeft ondervonden in vergelijking met de situatie ten tijde van de 0-meting. Oftewel 'Tel en vertel'. Lang niet alles in het sociale domein is meetbaar. Daarom geeft een combinatie van tellen en vertellen vaak de beste informatie en draagt daarmee bij aan de interpretatie van de effectmeting.

Centrale vraag bij die interpretatie van alle resultaten is steeds: wat werkt wanneer voor wie en waarom? De uitkomst is nooit 'gewoon' een getal, maar altijd een getal in een context. Belangrijke vragen daarbij zijn:

- Is de context voldoende in beeld? Zijn alle mogelijke verklarende variabelen (doelgroep, omstandigheden, wijze van implementeren) meegenomen in de analyse?
- In hoeverre is het gevonden effect toe te rekenen aan de interventie? Of was er ook een effect geweest zonder interventie? Met andere woorden: had de sociale stijging en/of toename van de zelfredzaamheid ook plaats kunnen of zullen vinden zonder de interventie? Ook kan het effect deels veroorzaakt worden door andere factoren.
- En, last but not least: de reality-check. Een effectonderzoek is vaak 'bureauwerk', uitgevoerd door mensen die niet in de praktijk werkzaam zijn. Belangrijke vraag is daarom: herkennen professionals en deelnemers uit de praktijk de gevonden effecten?

De gesprekken en interviews met deelnemers/burgers en professionals dragen dus in hoge mate bij aan een goede interpretatie van de resultaten. En bij gebrek aan wetenschappelijk onderbouwde effectmeting kunnen expertoordelen de basis zijn voor een inschatting van de effecten.

Hoofdstuk 3:

Strategische coalities



Leader: Frontlijnteam Heechterp-Schieringen

Het frontlijnteam Heechterp-Schieringen in Leeuwarden is gericht op participatie en activering van wijkbewoners. Om dat te bereiken werkt het team voor en met alle bewoners van de wijk. Het uitgangspunt daarbij is niet de problematiek van de bewoners, maar hun kansen en mogelijkheden. Dat betekent overigens niet dat die problematiek geen onderdeel is van het dagelijks leven van de bewoners en daarmee van de werkers van het frontlijnteam. Integendeel, want de problematiek is groot in Heechterp-Schieringen. Maar de insteek is anders.

Om deze aanpak mogelijk te maken en om het fenomeen ‘vele hulpverleners voor een bewoner’ te doorbreken, heeft het frontlijnteam vanaf de aanvang sterk ingezet op generalisten. De ook in deze publicatie gebezigde term ‘één gezin, één plan, één hulpverlener’, wordt in Heechterp-Schieringen waargemaakt door een team van professionals die allen als generalist bij de bewoner en als specialist in het team werken. Dat klinkt logisch en misschien zelfs simpel, maar niets is minder waar. Want hoe krijg je dat voor elkaar? Hoe zorg je ervoor dat een effectieve aanpak kan gedijen? En in het bijzonder: welke coalitie krijgt dat voor elkaar?

Het frontlijnteam valt onder de regie van de gemeente. Hiervoor is bewust gekozen. De bestuurlijke rugdekking die nodig is om dwars door de domeinen en instituties te kunnen opereren, is hiermee geborgd. Maar deze rugdekking kwam destijds niet uit de lucht vallen. Ze is gestoeld op een lange traditie van visieontwikkeling op het gebied van sociaal en welzijnsbeleid, gekoppeld aan daadkracht. Tien jaar visionair beleid met het daaraan gekoppelde voortschrijdend inzicht heeft onder andere het frontlijnteam voortgebracht. Het succes van het frontlijnteam was op zijn beurt weer een voedingsbodem voor een andere aanpak van lokaal sociaal beleid.

Dit door de gemeente gestuurde proces van doorontwikkeling op het gebied van sociaal beleid wordt mede (uit)gedragen door een overleggroep van en met maatschappelijke partners: de Amaryllisgroep. Deze groep denkers en doeners van diverse pluimage heeft ‘Amaryllis Welzijn Nieuwe Stijl Friesland’ ontwikkeld. Amaryllis creëert draagvlak en geeft handen en voeten aan het beleid, bijvoorbeeld door de inzet van sociale wijkteams geschoeid op de leest van het frontlijnteam. Het is daarmee de vertaling van het commitment van diverse instellingen aan de uitvoering van dat sociale en welzijnsbeleid. De Amaryllisaanpak leidt tot ontschotten en tot een forse herschikking van middelen en inzet in de domeinen ondersteuning, zorg en hulpverlening.

Deze langdurige traditie van gemeentelijke sturing op het gebied van sociaal en welzijnsbeleid, volgens Amaryllisconcept en -aanpak, vormt de achtergrond van het bestuurlijke en politieke decor waarbinnen het succesvolle frontlijnteam opereert. Het hart van de strategische coalitie wordt gevormd door de gemeente. Vanuit haar regierol heeft de gemeente een coalitie samengesteld van partners die bij (moeten) dragen aan

het frontlijnteam en vooral aan de verduurzaming van de aanpak. Een cruciale factor is de afwezigheid van de stakeholderscarrousel. In Leeuwarden gaat het vooralsnog om een vaste groep mensen die de continuïteit creëren waarbinnen een frontlijnteam kan opereren dat visionair dit proces van ontschotten uitdraagt.

3.1 Een strategische coalitie

Een strategische coalitie is het derde criterium dat we gebruiken om een goede praktijk te herkennen c.q. het verduurzamingspotentieel van een activiteit te beoordelen. Om tot goede resultaten te kunnen komen in complexe omgevingen met veel spelers en deelbelangen moeten professionals dwars door de diverse domeinen bewegen. Zoals gememoreerd is dat geen vanzelfsprekend iets in het verkokerde landschap. Het vraagt om 'bondgenoten' in deze domeinen en zoveel mogelijk rugdekking. Met andere woorden: een project heeft slechts overlevingskansen als het deel uitmaakt van een strategische coalitie. Rugdekking gaat verder dan louter elkaar kennen waardoor je in elkaars netwerk iets voor je cliënt en elkaar kunt doen. Het gaat om kunnen, durven en mogen handelen en om datgene te doen wat nodig is. De verschillende partijen hebben zich verbonden aan hetzelfde doel. En met verschillende partijen bedoelen we ook verschillende niveaus: uitvoerend, management, ambtelijk, bestuurlijk. De vormgeving van het project met de wijkcoaches in Enschede is hier een goed voorbeeld van. Deze wijkcoaches kunnen op vele gebieden handelen omdat ze daartoe uit die domeinen gemandateerd zijn.²⁶ Maar het gaat zelfs verder dan de handelingsruimte van de professional; het gaat om de waarde die instituties toekennen aan dat project.

Vele projecten zijn gestrand in hun strijd om verlenging of voortbestaan door een zwak ontwikkelde coalitie en rugdekking. Zelfs projecten die prijzen hebben gewonnen als 'de Parel van Integratie'. Een project dat niet ingebed is in een strategische coalitie, dat als losstaand iets opereert, kan het, na een aantal jaren, vaak vergeten dat het kans maakt voort te bestaan. Want zonder strategische coalitie loopt een project stuk op de reflex van instituties om het project in te willen bedden. Het kan zich niet teweer stellen tegen de toe-eigening van onderdelen, de zogenaamde werkzame bestanddelen, los van de context, in het onderscheiden domein. Zoals, bijvoorbeeld, bij de inbedding van het instrument huisbezoeken bij inburgeraars om allochtone vrouwen te werven voor een taal cursus. Terwijl het project waar het bestanddeel huisbezoeken is uitgehaald, in een veel bredere methodische context huisbezoeken inzette: om een relatie op te bouwen met vrouwen om integraal een aantal zaken aan te pakken.

²⁶ Voor de laatste informatie zie: TUSSENRAPPORTAGE EVALUATIE WIJKCOACHES VELVE-LINDENHOF Onderzoeksrapportage Universiteit Twente, dr. Mirjan Oude Vrielink, dr. Pieter-Jan Klok, prof. dr. Bas Denters, Maart 2011

3.2 De contextgebondenheid van goede praktijken

Het is een altijd terugkomend thema als wij in het land workshops, inleidingen of scans verzorgen: projecten zijn niet zomaar te kopiëren. Het uitrollen van goede voorbeelden, zoals zo vaak geroepen wordt door enthousiaste bestuurders, blijkt in de meeste gevallen helemaal niet mogelijk. Een visie op een effectieve aanpak is te kopiëren, maar de context waarin die visie kan gedijen niet. Een strategische coalitie smeden is geen sinecure. Een projectleider die een effectieve alliantie op wil zetten, of daarin al opereert, heeft met een aantal factoren te maken. Allereerst bestaat er geen blauwdruk van een strategische coalitie: elk project en elke situatie is anders. Zoals de methodische manier van werken maatwerk is, geldt dat ook voor de coalitie. Welke partners zijn direct en indirect nodig om de doelen te bereiken en hoe en met wie wordt de rugdekking gerealiseerd, zijn vragen die per project beantwoord moeten worden. Wie staan er op als entrepreneurs, in welke kokers zijn geestverwanten te vinden, welke wethouder steekt zijn nek uit? Waarbij overigens verder gekeken moet worden dan alleen maar naar de bekende partners. Ook bedrijven, fondsen, zorgverzekeraars en kennisinstituten kunnen onderdeel zijn van een strategische coalitie.

Een goed voorbeeld van de differentiatie van coalities tonen de projecten die deel uit maken van de landelijke leergroep 'één gezin, één plan'. Intentioneel en methodisch zijn de uitgangspunten hetzelfde. Maar in Groningen was de insteek jeugdzorg en lag de regie bij de GGD, de sociale dienst was bijvoorbeeld geen partner²⁷. In Amsterdam is de insteek ook jeugdzorg, maar is de regie belegd in een zeer breed samengestelde stuurgroep onder leiding van het Bureau Jeugdzorg en controleert de gemeente met procescoördinatoren. In Nijmegen is de invalshoek veiligheid en overlast en ligt het zwaartepunt van de regie bij een coalitie van de gemeente met de partners in het Veiligheidshuis. In Eindhoven en Enschede is de coalitie gevormd in het verlengde van de wijkenaanpak en ligt het accent op het formeren van wijkteams, net als in Leeuwarden. In Amsterdam, Eindhoven en Groningen hebben de zorg- en welzijnsaanbieders een grote vinger in de pap als het gaat om de regie, terwijl dat in Leeuwarden en Enschede geborgd is bij de gemeente.

Ook sociale bedrijven die goederen en diensten produceren met inzet van diverse doelgroepen, moeten het hebben van lokaal gewortelde coalities. Zo zie je dat in de ene gemeente een sociaal horecabedrijf vooral werkt met mensen uit de bijstand, als vorm van re-integratie, omdat de lokale sociale dienst het helemaal ziet zitten als toeleider naar de arbeidsmarkt en daartoe royaal W-middelen uit de WWB inzet. Terwijl in een andere gemeente de sociale dienst helemaal niets ziet in dit type projecten, maar instellingen uit de GGZ wel waardoor een AWBZ gefinancierde doelgroep de hoofdmoot van werknemers vormt en het accent ligt op dagbesteding.

²⁷ Deze situatie is m.i.v. het voorjaar 2011 overigens gewijzigd waarbij de sociale dienst en de politie wel partners zijn in de coalitie

Projectleiders moeten zich in een complexe omgeving tonen als evenwichtskunstenaar tussen het uitdragen van een visie (uitvoering van een effectieve aanpak) en vele deelbelangen van de spelers in het krachtenveld. Het is een continu proces van het conflict aangaan om ruimte van handelen te scheppen en verleiden om bondgenoten te houden. Ronduit frustrerend ervaren veel projectleiders de stakeholderscarrousel: op een wethouder kan je maar vier jaar rekenen, ambtenaren wisselen om de haverklap, en ook bij veel zorg- en welzijnsaanbieders is sprake van een permanente stoelendans in het kielzog van reorganisaties en fusies. Door deze constellatie worden projectleiders vrijwel automatisch de dragers van vernieuwende visies en is het vinden van draagvlak en rugdekking een permanent proces. Uitzonderingen zijn gemeenten als Deventer en Emmen waar de wijkenaanpak al heel lang geborgd is, of Leeuwarden waar dat geldt voor een visionair welzijnsbeleid. Het punt is, er is niet zoveel aan te doen. In feite is de conclusie: je moet roeien met de riemen die je hebt. Het betekent dat projectdraggers permanent dienen te netwerken om draagvlak te behouden.

3.3 Herijking opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap

Sociale ondernemers onderhouden vele relaties en schaken op vele borden om als opdrachtnemer in de picture te komen. Steeds weer anticiperend op verschillende regelingen en criteria. Domeinoverstijgend opdrachten verstrekken of aanbesteden is een praktijk die nog in de kinderschoenen staat. Ontkokerde projecten worden toegejuicht maar niet gefaciliteerd. Een voorbeeld: in Nederland worden sociale bedrijven steeds belangrijker in het bieden van emplooi van diverse doelgroepen. Van dagbesteding tot echte, betaalde banen. Het is een belangwekkend deel van de projectencarrousel want in de praktijk zijn veel van de sociale bedrijven gestart als projecten die met tijdelijk geld opgericht zijn en zich in leven houden met tijdelijk geld. De impact van de sector reikt tot de gewone economie waar steeds meer bedrijven neigen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.²⁸ De mensen die deze belangwekkende doch marginale economische sector dragen, halen inkomsten uit de markt en vele potjes van de overheid en fondsen. Nog geen enkele gemeente van Nederland is het gelukt om in aanbestedingen deze groep ondernemers (a) begunstigd aannemer te maken bij overheidsaanbestedingen en (b) dwars door beleidsdomeinen heen tot een integraal beleid te komen hoe sociale bedrijvigheid in de gemeente te bevorderen. In feite is dit voorbeeld illustratief voor de constatering dat in het bouwen van domeinoverstijgende strategische allianties de overheid niet de partij is die het initiatief neemt.

²⁸ Zie hiervoor o.a. het TNO-rapport: 'Sociaal en slim ondernemen, werken naar vermogen in reguliere bedrijven', 2009

Het afgelopen jaar is in de vele interacties tijdens onze optredens duidelijk geworden dat de duurzame vormgeving van een strategische alliantie geholpen is bij een herijking van de wijze waarop overheden (maar ook de fondsen!) opdrachten verstrekken aan vernieuwende projecten, en dan vooral de activiteiten die domeinoverstijgend opereren. Er bestaat een fors verankerde traditie in verkokerd aanbesteden op basis van SMART geformuleerde doelstellingen en productdefinities. Behalve dat in het vormgeven van ontkokerd opdrachtgeverschap nog een lange weg te gaan is, kan ook geconstateerd worden dat de oude traditionele vorm van sturing van command en control (voorschrijven en volgen) nog dominant is maar feitelijk achterhaald. In 2010 verscheen een, door VWS gefinancierde, verkenning over het vraagstuk van de herijking van opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap.²⁹ Helder worden de complexe relaties tussen opdrachtnemers en de overheid als opdrachtgever in het sociale domein uiteengegafd.

In het onderzoek van MOVISIE staat te lezen dat iedereen het er wel over eens is dat een (subsidie)relatie nooit vanzelfsprekend is. Maar: “Toch lijkt het daar in de praktijk soms wel een beetje op. Veel gemeenten en welzijnsorganisaties onderhouden langdurige relaties. Relaties waarin zich een forse wederzijdse afhankelijkheid voordoet. Vooral welzijnsorganisaties vinden dat verbetering en vernieuwing binnen de bestaande relatie moet gebeuren. Gemeenten zien ook het aangaan van relaties met nieuwe aanbieders als een mogelijke kwaliteitsimpuls.” Dat laatste wordt vooral gezien als het inruilen van de ene subsidierelatie voor een ander in een aanbestedingscyclus.

In de recente RMO-verkenning naar de toekomst van het welzijnswerk wordt uitvoerig stilgestaan bij de complexe verhouding tussen overheid en opdrachtnemers. Hoogleraar sociale interventies Roelof Hortulanus, al decennia onderzoeker van lokaal sociaal beleid en adviseur bij tientallen gemeenten, voorspelt een grote neiging om alles weer in één systeem te vatten: “Wat het welzijnsbestel in het bijzonder nekt, is de eendimensionale illusie dat je één systeem kunt bedenken om het sociale domein te stabiliseren. Dat leidt tot steeds weer een nieuw systeem: nu eens New Public Management, dan weer beleidsgestuurde contractfinanciering, dan weer evidence based werken. Het sociale domein laat zich niet in één systeem vangen. Daar is het te veelkleurig voor, met veel verschuivende thema’s en veel beeldvorming. Laat er maar wat meer onderzoekende twijfel en ambivalentie zijn. Hoe je het inricht kan per stad verschillen, dus het is belangrijk dat je het niet per se overal op dezelfde manier wilt doen.”³⁰

²⁹ ‘Sturing van Welzijn, Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren’, MOVISIE, 2010

³⁰ Uit: Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. Nico de Boer en Jos van der Lans, RMO, Den Haag, april 2011

3.4 Partnership met een zootje ongeregeld

Een praktijk waarin de overheid zich positioneert als partner, als een van de stakeholders in een ondernemend concept is in het sociale domein zeldzaam. In de publicatie 'Een zootje ongeregeld' van Klaas Mulder worstelt ook deze auteur met dit vraagstuk.³¹ Hij ziet kansen voor een nieuwe rol van de overheid. Maar begint ook met het signaleren van blokkades door enigszins cynisch een ambtenaar te citeren die stelt dat 'wat wij niet subsidiëren niet bestaat'. Mulder wil de lezer bewust maken van het bestaan van een zootje ongeregeld dat geen of minimale contracten heeft met de overheid maar zeer belangrijk is voor het leefklimaat in de steden. Hij doelt daarbij op de talloze activiteiten van vrijwilligersorganisaties, sociale entrepreneurs en commerciële aanbieders in het sociale domein die niet structureel gesubsidieerd worden. Hij had er aan toe kunnen voegen: plus een heleboel projecten die de facto onderdeel zijn van de projectencarrousel. In deze tijden van bezuinigingen mag deze groep zich volgens Mulder verheugen op een toenemende belangstelling van de overheid omdat dit zootje ongeregeld de belichaming vormt van de burgers die verantwoordelijkheidsgevoel tonen. Mulder zet deze groep burgers scherp tegenover het gesloten bolwerk van gesubsidieerde instellingen en hun ambtenaren (de systeemwereld) die tot nu toe 'de geluksmachine' denkt te domineren. Het essay ontwikkelt zich tot een pleidooi waarbij de overheid het zootje ongeregeld niet meer negeert maar faciliteert. Niet primair door subsidies maar door dienstverlening. Zijn verhaal eindigt met een aantal voorbeelden hiervan, zoals het aanbieden van bijscholing voor vrijwillige huiswerk-begeleiders. En een voorbeeld uit Amersfoort waarbij de gemeente markt- en klant-onderzoek laat uitvoeren voor een vrijwilligersorganisatie.

De insteek van Mulder zijn we in verschillende toonaarden tegengekomen tijdens bijeenkomsten. De dominantie van 'gevestigde instellingen' moet overboord en er moet veel meer ruimte komen voor burgerinitiatieven en sociale bedrijvigheid. Dat vraagt om een andere rol van de overheid, in het RMO-advies wordt deze geduid als partner van facilitaire bedrijven voor burgerkracht³². Volgens de schrijvers van de verkenning, Van der Lans en De Boer, komt met deze transitie een diversificatie in de rol van de overheid: "Enerzijds een kerntaak (en financiële verantwoordelijkheid) voor de regeling van de toegang en de sluitende aanpak voor zeer kwetsbaren, anderzijds een beperkte rol (en dus hooguit cofinanciering) bij het verbeteren van de kwaliteit van de samenleving. Die financiële bijdrage wordt groter naarmate een activiteit, programma of interventie duidelijker een functie heeft voor de sluitende aanpak van zeer kwetsbaren. Ze kan bijvoorbeeld lopen van 90 tot minder dan tien procent. (...) Die diversificatie heeft grote consequenties voor de relatie tussen de overheid en de

³¹ Een zootje ongeregeld; Prestaties verbeteren zonder subsidie en contract. Klaas Mulder. N-reeks (N18) van KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing 2010

³² Uit: Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. Nico de Boer en Jos van der Lans. RMO, Den Haag, april 2011

welzijnsinstellingen. Het in de beleidsgestuurde contractfinanciering geïnstitutionaliseerde wantrouwen kan immers grotendeels overboord. De gemeente kan op basis van politieke programma's besluiten welk welzijnsaanbod ze (naast haar publieke taken in de sociale wijkteams) wel en niet subsidieert. Reden voor die subsidie zal doorgaans zijn dat het aanbod een functie heeft voor de noodzakelijke taken. Met de uitvoerders van die noodzakelijke taken onderhoudt de gemeente een heel andere relatie dan met de uitvoerders van dat functionele aanbod. Van die noodzakelijke taken is ze immers minstens de belangrijkste financier en misschien zelfs de uitvoerder.”

Wat relevant is voor burgerinitiatieven en sociale bedrijven die de projectencarrousel proberen te overleven, is dat een strategische alliantie gebouwd wordt waarin vertegenwoordigers zitten van de overheid, bestuurders of ambtenaren, die zich beschouwen als partner van het project. Het is een voorwaarde om een wisselwerking tot stand te brengen: het project voedt de gemeente met inzichten en zicht op effectieve praktijken die opgenomen kunnen worden in 'mainstream-beleid'. En de gemeente kan ruimte maken voor een 'nieuw voor oud'-operatie om vernieuwing te faciliteren.

Hoofdstuk 4:

Entrepreneurschap



Leader: De methode Martin

In de PS van de Week van het Parool op 29 april 2011 stond een artikel met als kop 'De methode Martin'. Martin is de oprichter van het bedrijf 'Buurtgastheren' dat is ingehuurd door een coffeeshop in de Amsterdamse Chassébuurt. Al jarenlang is het onrustig in deze buurt mede doordat twee goedlopende coffeeshops veel klandizie trekken en wisselende groepjes probleemjongeren de buurt onveilig maken. Het jongerenwerk, politie en stadsdeel kregen niet echt grip op de situatie met als dieptepunt een jongeren centrum dat gesloten moest worden omdat het een uitvalsbasis van criminele activiteiten bleek te zijn. En toen kwam Martin met zijn kornuiten, 2½ jaar geleden, op initiatief van de coffeeshop om een einde te maken aan overlast, vechtpartijen, intimidaties en rotzooi: "Een buitenstaander die even kwam vertellen dat het allemaal anders moest. Zo van: nee, niet meer blowen in de shop. En: niet hangen in portieken en op bankjes, niet je auto dubbel parkeren en geen harde muziek aan. Maar wel: als je de shop binnenkomt, capuchon af en gewoon even groeten. Kortom: allemaal vrij normaal gedrag, maar de politie van het Surinameplein had er de mankracht niet voor." En het werkt, er is rust gekomen. Een buurtvrouw verklaart: "Zonder deze heren was ik allang weggeweest, ze doen enorm hun best."

Martin is een typisch voorbeeld van een 'best person', een ondernemend type dat in een coalitie met een andere ondernemer (de coffeeshop) het verschil maakt en op eigen kracht een openbare-ordeprobleem beheersbaar maakt. Zijn geheim? Hij is groot en sterk en zelf afkomstig van de straat. Maar met een natuurlijk overwicht zoals zijn vriendin stelt: "Mensen luisteren nu eenmaal naar hem. Het is de gave die sommige onderwijzers hebben: overwicht zonder macht uit te stralen." Hij is goed in het onderhouden van coalities, met de buurtbewoners, de buurtjongeren en de politie. De politie heeft hem zelfs uitgenodigd om een lezing te houden over zijn 'methode'. Zo staat in het Parool een quote van de wijkagent: "Zijn formule werkt goed. 's Ochtends staat hij de portieken al te soppen, daarmee bouwt hij veel krediet op bij de buurtbewoners. Ze zijn er bijna altijd en dat werkt heel goed tegen de overlast."

Martin is een sociaal entrepreneur die een coalitie sluit met een commercieel ondernemer die hem betaalt en hij werkt effectief samen met de overheid, in dit geval de politie. In feite een burgerinitiatief dat in de termen van Klaas Mulder (zie § 3.4) valt onder het kopje 'een zootje ongeregeld'. Feit is wel dat Martin voor elkaar krijgt wat met heel veel subsidies niet lukte: beheersing van een fors openbare-ordeprobleem.

4.1 Het fenomeen van de ‘best person’

Onze constatering in de 4+1-denklijn dat effectief functionerende projecten en sociale bedrijven niet kunnen bestaan zonder ondernemende leiders is geen nieuw inzicht. Ze worden ook wel ‘best persons’ genoemd of entrepreneurs. Projecten die zich willen doorontwikkelen van project tot mainstream kunnen niet zonder deze leiders die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat ze zalmgedrag tonen; het vermogen om consequent tegen de stroom in te zwemmen. Wie tot zich neemt wat er allemaal bij komt kijken om vernieuwing door te zetten, zoals gepresenteerd in de vorige hoofdstukken, kan zich hier waarschijnlijk wel een voorstelling bij maken.

Het is altijd interessant om in de archieven te duiken. In 2004 organiseerde KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing een kennisatelier over het fenomeen ‘best persons’. Het werd als volgt geïntroduceerd: “In discussies over de voortgang van de stedelijke vernieuwing wordt gewezen op het belang van ‘stevige trekkers’: mensen die bewoners enthousiast maken, alle partijen om de tafel halen en houden, het eindeloze gepraat indammen en ervoor zorgen dat er beslissingen worden genomen. Ze slagen erin vitale coalities te smeden en te inspireren; indien nodig staan zij flink op hun strepen. Het gaat hier om maatschappelijk ondernemers of – zoals wetenschapper Pieter Tops ze noemt – om ‘best persons’.”

De voorzitter van de bijeenkomst in 2004 vat de inhoud van de gedachtewisseling samen: “Het kernvraagstuk is de relatie tussen de kwaliteiten van mensen en het tot stand brengen van de nagenoeg onmogelijke opgave. Het gaat om complexe projecten, zowel in de herstructurering maar ook op terreinen als wonen en zorg; het al dan niet doorgaan van deze projecten hangt voor een groot deel samen met personen. Het tweede vraagstuk betreft het creëren van de goede condities voor deze personen: zijn die te sturen?”

Het is de afgelopen jaren vaker opgemerkt in onderzoek, onder andere in 2007 in het rapport dat het project van het ministerie van VROM, ‘Nieuwe coalities voor de wijk’ evalueert³³: geslaagde interventies in het sociale domein blijken erg afhankelijk te zijn van relatief onafhankelijk handelende ondernemende mensen. “Individueel doen er toe. In weerwil van alle bestuurskundige verhalen over institutionele blokkades en sociologische bezweringen over macrostructuren zijn er sociale leiders aanwijsbaar die de boel in beweging weten te zetten. (...) Een les die uit dit beleidsexperiment kan worden getrokken is dat het cruciaal is om sociale leiders te scouten en deels ook op te leiden. Het zijn mensen die over drie competenties beschikken: (1) ze zijn in staat decentrale stedelijke problemen te zien en te verwoorden; (2) ze zijn in staat om bruggen te slaan naar, en tevens serieus partij te bieden aan significante andere partijen (zoals corporaties, bedrijfsleven, projectontwikkelaars) en (3) ze zijn in staat hun inzichten en initiatieven beleidsmatig te laten landen. Vooral het vermogen van

³³ De adoptie van wijken Een evaluatie van ‘Nieuwe Coalities voor de Wijk’, G. Engbersen, E. Snel, J. de Boom, Rotterdam: Erasmus Universiteit/ RISBO Contractresearch BV mei 2007

deze mensen, om op basis van persoonlijke kwaliteiten en engagement het verschil te maken, is bijzonder. Evenals hun vermogen om de eigen professionele en ambtelijke torens te verlaten en – ook buiten kantooruren – concrete plannen te ontwikkelen met private partijen. Deze mensen zijn echter schaars.”

Het wordt in 2008 in ‘De Rotonde van Hamed’ als volgt geduid: “Een ander principe dat we vaak hebben gehoord is dat het ‘allemaal draait om gepassioneerde professionals’.” In dat boek worden professionals die succesvol frontlijnactiviteiten uitvoeren, getypeerd als mensen met meer toewijding dan hun functiebeschrijving rechtvaardigt, die meer doen dan waarvoor ze betaald krijgen en die onorthodox te werk gaan.

In ons onderzoek (2009) constateren we weer hetzelfde fenomeen. Alle projecten die wij onder de loep namen, zijn ontstaan vanuit betrokkenheid van geïnspireerde mensen bij een bepaalde groep in de samenleving waar het niet goed mee gaat. En de constatering dat ‘het anders moet en kan’. En daar wordt geld bij gezocht of wordt ingesprongen op de (plotselinge) kans die zich aandient, omdat zich tijdelijke financieringsmogelijkheden aandienen. De initiatiefnemers c.q. trekkers, c.q. ‘rugdek- kers’ van de projecten beschouwen zichzelf als pioniers, die een effectieve werkwijze ontwikkeld hebben, voor de groepen waarmee ze werken. Zo ontstaan de ‘goede praktijken’. Dit principe geldt niet alleen voor de private initiatieven maar ook voor projecten waarbij de overheid een belangrijke initiërende en zelfs uitvoerende rol heeft. Ook daar zijn geïnspireerde en betrokken mensen doorslaggevend of een project van de grond komt of niet.

Het ministerie BZK/WWI participeert, als gevolg van deze steeds weer terugkerende observatie van het fenomeen ‘best persons’, in een onderzoek dat in het kader van de zeven experimenten in de wijkenaanpak opgenomen is. In het onderzoek ‘De beste krachten zoeken, vinden en ... ook inzetten!’ werken de steden Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Utrecht en Zwolle samen met Nicis Institute, de Universiteit van Tilburg (UvT) en het ministerie voor BZK/WWI. ³⁴ De uitkomsten van dit onderzoek over ‘best persons’ worden in de loop van 2012 verwacht.

4.2 Een coalitie van entrepreneurs

Er is een directe relatie tussen de rol van entrepreneurs en het smeden van strategische of vitale coalities. Dit geluid klonk steeds weer tijdens onze workshops en de uitvoering van onze quick scans. Ook tijdens het eerdergenoemde kennisatelier van KEI in 2004 kwam dit onderwerp aan de orde. Hier werd geconstateerd dat bij complexe projecten waarbij allerlei deelbelangen in het geding zijn, ruzies aan de orde van de

³⁴ Het onderzoek loopt door tot eind 2010 / begin 2011 en staat onder leiding van prof. dr. G. van den Brink van de Universiteit van Tilburg

dag zijn en verlamming dreigt. De ervaringsdeskundigen wisten er wel raad mee: “Dat zijn de gegevens waar je mee te maken hebt. Het enige wat je dan nog kunt proberen is om binnen die instituties mensen op inhoud te prikkelen: formeer een clubje van zes à zeven mensen die loyaal zijn aan het project en niet zozeer aan hun eigen organisatie, spreek af dat je elkaar geen mes in de rug zult steken en ga vervolgens aan de slag.” In feite zoeken de ondernemende leiders continu gelijkgezinden in de verschillende beleidsdomeinen waarmee ze te maken hebben. Mensen die op inhoud gelijkgezind zijn, maar vooral mensen die ook over de grenzen van hun deelbelang heen willen kijken, of zoals dat tegenwoordig zo mooi wordt genoemd, ‘out of the box’ durven denken.

Een van de invalshoeken in deze publicatie is dat we op zoek zijn naar de ideale context waarbinnen een effectieve, projectmatig ontwikkelde aanpak kan floreren. Daartoe is het nodig dat (a) domeinoverstijgend werken het nieuwe uitgangspunt wordt en (b) ‘nieuw voor oud’ toegepast moet worden. De tegenkrachten in dit proces zijn groot. Er is, met andere woorden, een zeer krachtige coalitie nodig om doorbraken te bereiken en bestuurlijke steun voor verandering te verwerven. Telkens blijkt weer dat domeinoverstijgende veranderingen niet mogelijk zijn zonder wethouders ‘die er voor gaan’, wethouders die niet bang zijn gevestigde belangen te trotseren. Het is bijvoorbeeld niet toevallig dat wethouders in koplopergemeenten zoals Enschede, Arnhem, Leeuwarden en Amsterdam inhoudelijk goed ingevoerd zijn in de aanpak van multi-probleemgezinnen, en durven door te pakken. Met andere woorden: wethouders kunnen ook entrepreneurs of ‘best persons’ zijn en het verschil maken.

4.3 ‘Best persons’: kan het echt niet zonder?

We bespeuren met regelmaat in bijeenkomsten enige teleurstelling van aanwezigen over de afhankelijkheid van gedreven sociale entrepreneurs om veranderingen te bewerkstelligen. Kunnen we echt niet zonder hen? Is de vertwijfelde uitroep. En het antwoord is nee. Het blijkt een gouden regel te zijn dat domeinoverstijgende effectieve projecten niet zonder leiders met zalmgedrag kunnen om effectief te blijven. Laat staan door te ontwikkelen. Dat wil niet zeggen dat dit type personen het eeuwige leven heeft. Consolideren wat bereikt is, is ook een kunst en juist daarin blijken veel bevlogen ‘best persons’ niet erg sterk. Daar zijn andere types voor nodig. In de ontwikkelingsgang van veel sociale bedrijven is vaak hetzelfde patroon zichtbaar. Futuro is een van die sociale bedrijven.³⁵ Het bedrijf is groot geworden door de oprichter en drijvende kracht achter Futuro, een bevlogen ondernemer met hart voor de doelgroep die Futuro door vele stormen heeft geloodst. Maar dit nimmer aflatende creatieve brein heeft ook een zakelijke counterpart in de directie.

³⁵ Een van de sociale bedrijven die mee heeft gedaan in het onderzoek naar de projectencarrousel. In de eindpublicatie Het ‘Rendement van zalmgedrag’ is de casus Futuro als bijlage opgenomen

En dit patroon zien we overal: naarmate projecten zich ontwikkelen tot volwaardige sociale bedrijven kan een inhoudelijk geïnspireerde entrepreneur niet zonder een zakelijke counterpart.

De ervaringsdeskundigen die in 2004 brainstormden over ‘best persons’, waarschuwden echter ook voor te veel passie. En dat is inderdaad een valkuil die wij ook signaleerden bij een aantal projecten die we onder de loep namen. Te veel gedrevenheid kan ook contraproductief werken: “De houding van ‘het gebeurt omdat ik wil dat het gebeurt’ is niet bevorderlijk. Een ‘best person’ moet zich juist interesseren in wat anderen bezighoudt – de mensen in het eigen team, maar ook de ‘tegenstanders’. De tegenstanders hebben ook een kracht; het is de kunst om deze om te buigen en in te zetten, zoals een judoka dat doet. Te veel visie en eigen daadkracht kunnen contra-productief werken. Een passie mag geen obsessie worden. Bovendien is een forse dosis zelfrelativering op zijn plaats. Dat hoort ook bij passie: een paar stappen terug durven doen. ‘Heb ik alles wel meegenomen in het proces zoals ik dat van plan was, wat heb ik ondertussen teweeg gebracht?’ Anders wordt er te veel nadruk gelegd op de ‘grote leider’.” Dergelijke leiders staan soms effectief besturen eerder in de weg dan dat zij bevorderen.

4.4 Investeren in ‘best persons’

De ‘best person’, de sociale entrepreneur, wordt dus al jaren herkend als doorslaggevend in processen waarbij vernieuwing en (institutionele) verandering aan de orde is. De vraag is echter wat je met zo’n constatering aan moet. Vele ‘best persons’ die wij spreken ervaren het als slopend om altijd tegen de stroom in te zwemmen. Vaak met een enorme inzet en in het geval van sociale bedrijven per definitie in een situatie waarbij aanzienlijke financiële risico’s aan de orde zijn en de beloning vaak ver onder ‘marktconform’ ligt. In de publicaties die het fenomeen ‘best persons’ behandelen worden ook altijd suggesties gedaan hoe de entrepreneurs gekoesterd kunnen worden. Bijvoorbeeld het advies aan bestuurders om ‘best persons’ te herkennen en hen leading te maken en ruggensteun te geven. Of de suggestie om de ‘piramide om te draaien’: zorg dat de beste mensen aan het front werken. En natuurlijk het advies om de beste mensen ook navenant te belonen. De praktijk is echter weerbarstig. Een praktijkvoorbeeld waarbij daadwerkelijk de piramide omgedraaid is, zijn wij nog nergens tegen gekomen. Ook het navenant belonen van entrepreneurs die, bijvoorbeeld in nieuwe frontlijnpraktijken, de 9 tot 5-gewoonten doorbreken, stuit op bezwaren omdat dit niet in CAO’s geregeld is. Kortom: er is nog een wereld te winnen door niet meer louter te signaleren hoe belangrijk ‘onze best persons’ zijn, want dat weten we nu wel, maar ze ook echt ‘in hun kracht te zetten’. Dat wordt de opgave.

Hoopgevend is de ontwikkeling van een ontluikende praktijk om sociaal ondernemers te ondersteunen door een aantal vermogensfondsen, in het bijzonder Start Foundation en het Oranjefonds. Start Foundation zet al jarenlang sociaal ondernemers in het zonnetje met de Baanbrekersprijs en het Johan Stekelenburg Compliment. Sociale ondernemingen kunnen donaties of kredieten ontvangen van dit fonds waarbij deze bedrijven ook intensief begeleid worden. Het Oranjefonds heeft sinds een aantal jaren het Oranje Groei Fonds. Talentvolle sociaal ondernemers worden in de gelegenheid gesteld om een jaar lang intensief met elkaar een professionaliseringsprogramma te volgen. Het allerbelangrijkst in het verduurzamingsvraagstuk is volgens Ronald van der Giessen, directeur van het Oranjefonds de ondernemer. “Koester, voed, bescherm ze en geef ze op hun lazerij; zij zijn het meest essentieel. Het valt of staat met de kwaliteit van die sociaal ondernemer, als die niet klopt dan loopt het machientje niet, alle passie, transactie en methodes ten spijt. Sommige initiatieven worden nooit duurzaam en dat hoeft ook niet. Maar voor belangrijke vraagstukken heb je een sociaal ondernemer nodig. Er zijn er minder dan wij denken. Je moet het in de kern zijn. Zet in op die mensen die het moeten doen, ontwikkel hun vaardigheden en investeer in hun kwaliteiten.”

Hoofdstuk 5:

Plus 1,
verduurzamingstrategieën
voor succesvolle projecten



Leader: Transitie gemeente Amsterdam

Amsterdam is sinds kort een van de koplopergemeenten in het kantelingsproces van het sociale domein. Dit gaat gepaard met een systeeminnovatie van ongekende omvang, die op alle niveaus, zowel bestuurlijk, ambtelijk, institutioneel als uitvoerend maar vooral voor de burgers zijn uitwerking heeft en zal krijgen.

Door de op stapel staande transitie van de jeugdzorg, de AWBZ en van de Wet Werk naar Vermogen komt de begeleiding van kwetsbare groepen in een klap geheel op het bord van de gemeente. Deze ontwikkeling gaat gepaard met flinke bezuinigingen en vraagt om een rigoureuze herziening van (de organisatie van) het sociale domein. De huidige aanpak met voor elk probleem een ander traject is én duur én ineffectief. In de komende jaren wil Amsterdam met minder geld meer kwetsbare Amsterdammers helpen, beter en goedkoper werken en het sociale domein herinrichten op basis van deze noties.

Dit alles wordt geconcretiseerd in het 'Programma integrale aanpak kwetsbare huishoudens'. Zeven (vooralsnog) frontlijnteamen geven van onderop de aftrap tot de systeeminnovatie. De teams borduren voort op (de bevindingen van) diverse succesvolle aanpakken. Diverse projecten komen samen in de 'aanpak kwetsbare huishoudens'. Het wiel wordt niet opnieuw uitgevonden, maar er wordt doorontwikkeld op goede projecten. De integrale, domeinoverstijgende en vraaggerichte werkwijze wordt gekoppeld aan een preventieve aanpak waarbij voorkomen van probleemescalatie, terugdringen van hulpverleningsdrukke, ondersteunen van eigen kracht en zelfregie van kwetsbare bewoners de belangrijkste pijlers zijn.

De bij kwetsbare huishoudens betrokken instellingen leveren, zonder extra financiering, hun beste mensen aan de frontlijnteamen. Al deze specialisten werken binnen de aanpak als generalist. Dit proces, van specialist naar generalist en van hulpverleners naar ondersteunen van eigen kracht, wordt mogelijk gemaakt door een constante deskundigheidsbevordering in de vorm van training, coaching en op maat gemaakte leermodules. Het mandaat en de handelingsvrijheid worden mede gerealiseerd door een zorgvuldige gesmede en door de gemeente geregisseerde alliantie. De transitie is in deze een katalysator. Institutionele schotten en protocollen worden al werkend geslecht. De al aanwezige allianties van voorgaande pilots en projecten worden gericht ingezet binnen de 'aanpak kwetsbare huishoudens'.

Om het rendement van de aanpak aan te kunnen tonen, heeft Amsterdam een indicatieve MKBA laten maken. Hieruit blijkt duidelijk dat deze preventieve aanpak rendement oplevert, mits 'nieuw voor oud' wordt toegepast.

Deze systeeminnovatie vraagt om een zeer krachtige gemeentelijke regie waarbij ontkokering van werkwijze en van geldstromen leidend moet zijn. Amsterdam werkt volgens 'nieuw voor oud' aan een efficiënte, goedkope, maar vooral duurzame borging van de aanpak van kwetsbare groepen in de samenleving.

5.1 Verduurzaming op de agenda, vernieuwing als beweging

Herkennen wat goed is en verduurzamen van die praktijken staat inmiddels op steeds meer agenda's. Illustratief is onder meer een citaat uit het rapport van de visitatiecommissie van de wijkenaanpak: "Voor de meeste projecten is de financiering tijdelijk. Het verduurzamen van goede praktijken, effectief gebleken interventies, innovaties, of het inbedden van werkzame bestanddelen in het reguliere beleid (nieuw voor oud), speelt doorgaans slechts marginaal een rol bij het verstrekken van tijdelijke financiering. Aan het begin van een project is meestal niet nagedacht hoe het project aan het eind te continueren, of hoe hiervoor op dat moment in de financiering zou moeten zijn voorzien. Een deel van de projecten zal ophouden te bestaan, of er moet geld bij, of ergens anders wordt met een nieuw project opnieuw het wiel uitgevonden. Dit knelt nu de financiële middelen afnemen. Juist daarom is het bezien van projecten tegen het licht van mogelijke verdieneffecten een soort 'mentaliteit', die veel meer op de voorgrond zou moeten treden."

In een situatie van toenemende onzekerheid en afnemende middelen is iedereen bezig zichzelf te herpositioneren. "Bestaande instituties blijven zwaartepunten in onze netwerksamenleving, maar zij moeten wel meer open staan voor de vele impulsen en ritmen in de samenleving", aldus Hans Boutellier.³⁶ Hij schetst een genuanceerd beeld over hoe bestaande (zoals overheden, welzijnsinstellingen, corporaties etc.) en nieuwe instituties zwaartepunten zullen blijven vormen in onze netwerksamenleving, met voortdurende incidenten en private initiatieven, maar wel moeten leren om veel meer open te staan voor de vele impulsen en ritmen in de maatschappij. Dit sluit ook aan op het herkennen van en het leren omgaan met het 'zootje ongeregeld' zoals we beschreven in § 3.4.

In de projectencarrousel ontstaan 'nieuwe instituties'. Al tijdens het onderzoek in 2009 kregen we zicht op ontluikende krachten die je kunt typeren als een 'transitiebeweging' van ondernemende mensen die tegen de stroom in goede praktijken aan de onderkant van de samenleving proberen te continueren. Bestaande uit honderden projecten in vele gradaties en verschijningsvormen. Voor het overgrote deel 'doorstartende' projecten die besloten om door te ontwikkelen. We signaleren ook meerdere pogingen om de vernieuwing te organiseren in overkoepelende organisaties en netwerken, onder andere in de sociale media. Voorbeelden daarvan zijn de Eropaf-beweging waarin gepleit wordt voor een outreachende domeinoverstijgende aanpak in de buurten en wijken. Ook sociale bedrijven die economische en sociale doelen combineren, voornamelijk gesteund door fondsen, zijn onderdeel van deze beweging. Herhaaldelijk zijn er pogingen ondernomen om deze groep bedrijven te organiseren,

³⁶ 'De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld, <http://www.verwey-jonker.nl/vitaliteit/publicaties/recht/de_improvisatiemaatschappij> van Hans Boutellier, directeur van het Verwey-Jonker Instituut

tot nu toe trouwens vergeefs.³⁷ Eveneens zien we steeds meer overkoepelende organisaties ontstaan van informele zorgnetwerken zoals thuislesorganisaties en mentornetwerken. Recentelijk zag het initiatief ‘Wikistad’ in Amsterdam het levenslicht met een ‘eigen kracht-manifest’ met daarin een oproep om de ‘cirkels van onmacht’ te doorbreken. Ook de landelijke overheid speelt een rol in het zichtbaar maken van een vernieuwingsbeweging blijkens de campagne ‘vernieuwend welzijn’ vanuit het ministerie voor VWS om het welzijnsdomein (Wmo) te hervormen, of het landelijk experiment vanuit BZK/WWI om succesvolle projecten met als credo ‘één gezin, één plan, één hulpverlener’ te verduurzamen. Ook het transitieprogramma langdurige zorg van VWS waar onder andere het spraakmakende Buurtzorg uit is voortgekomen, mag niet ongenoemd blijven.

De ‘beweging’ die we identificeren is zeer versnipperd en de betrokken mensen spreken allemaal als het ware een andere taal om de problematiek te duiden waarbij ze betrokken zijn. Toch kunnen drie zaken herkend worden waarin al deze initiatieven overeenkomsten tonen:

1. Een aantal kernwaarden met als uitgangspunt: de cliënt, deelnemer, bewoner, afnemer is het uitgangspunt en staat centraal. Eigen kracht van mensen hoort het uitgangspunt te zijn en niet het aanbod van instituties waarbinnen mensen zich moeten voegen. Bovendien moet in interventies en begeleiding zoveel als mogelijk integraal gewerkt worden (d.w.z. waarbij meerdere levensgebieden in relatie tot elkaar in ogenschouw genomen worden) op basis van een vertrouwensrelatie die niet begrensd wordt door tijd en (institutionele) protocollen.
2. Al deze initiatieven zijn in hun overleven in belangrijke mate afhankelijk van incidenteel geld. Zij moeten op meerdere borden (lees: beleidsterreinen) schaken om ondernemend en coalities vormend, middelen te verwerven om de continuïteit te organiseren.
3. De facto staan deze initiatieven voor institutionele vernieuwing: zonder uitzondering zijn ze ontstaan als antwoord op het niet goed functioneren van het bestaande institutionele veld van zorg- en welzijnsaanbieders. Ze willen niet ingebed worden in dat veld maar als alternatief serieus genomen worden. Hierbij geldt dat het ‘nieuw voor oud’-principe ruimte moet creëren om dit alles te kunnen verwezenlijken.

5.2 Verschillende organisatorische mogelijkheden voor verduurzaming

Tijdens onze ronde door het land hebben we drie verschillende mogelijkheden gezien voor het verduurzamen van werkende praktijken. Iedere optie heeft voor- en nadelen.

³⁷ In 2006 is de sociale ondernemerskamer opgericht maar inmiddels is hij een stille dood gestorven

5.2.1 Elementen van de werkwijze van het project worden opgenomen in de werkwijze van bestaande partijen

Het meest voorkomende scenario is dat bij de beëindiging van projecten leerervaringen opgeknipt en institutioneel verkaveld worden. Hierbij ontstaat in veel gevallen een spagaat tussen wat werkt (integrale aanpak) en hoe de institutie werkt (verkokering). Een van de succeskenmerken van effectieve methoden aan de onderkant van de samenleving blijkt het domeinoverstijgende karakter te zijn (integraal werken genoemd) zodat in het toe-eigeningsproces van nieuwe inzichten en werkmethoden een complex probleem ontstaat. Inbedding brengt namelijk onmiddellijk de vraag met zich mee binnen welk beleidsterrein c.q. bij welke instellingen bij dat beleidsterrein, de nieuwe inzichten ondergebracht moeten/kunnen worden. Inzichten en leerervaringen worden als het ware getransformeerd van integraal werken in projecten tot ketenprotocollen tussen instellingen. Met als gevolg nieuwe coördinatielagen en professionals die niet meer integraal kunnen werken. Dit wordt dan weer opgevangen door nieuwe projecten als pilot en experiment aan te besteden om van te leren hoe het anders kan. Ziehier de motor van de projectencarrousel. De casuïstiek in ons onderzoek bevestigde dit beeld, evenals een aantal neveneffecten: het wegvallen van de kennisdragers en de frustraties bij professionals en gebruikers die hun praktijk zien verdampen.

Het beschreven mechanisme waarbij bij beëindiging van projecten leerervaringen opgeknipt en institutioneel verkaveld worden, hoeft niet per definitie een verkeerd uitgangspunt te zijn. Mits het bewust gebeurt. Want er bestaat ook zoiets als institutioneel leren door projecten, en daar zijn ook voorbeelden van. Bijvoorbeeld: een van de zeven experimenten bij het ministerie van BZK/WWI is het gezamenlijk leren van de aanpak met multiprobleemhuishoudens in een aantal steden in Nederland.³⁸ Uit de ervaringen blijkt dat het projectmatig optuigen van brede (domeinoverstijgende) samenwerkingsverbanden van professionals leidt tot een kwaliteitsimpuls bij de instellingen die hieraan deelnemen. Als bewust en met doordacht beleid de kwaliteitsimpulsen ingebed worden in de onderscheiden organisaties dan is er winst geboekt. Kortom: het is niet zwart-wit. Het inbedden van leerervaringen uit projecten kan wel degelijk een zinnige optie zijn. Mits met beleid waarmee een context overeind blijft waarbinnen effectief gebleken werkmethoden kunnen gedijen en door ontwikkelen. Want in de leergroep werd ook geconstateerd dat dit positieve inbeddingseffect toch teniet gedaan wordt als het proces van collectief (domeinoverstijgend) leren niet door ontwikkelt maar transformeert in een toe-eigeningsdebat. Of zoals wij dit verschijnsel enigszins gechargeerd ook wel noemen: een regieoorlog tussen instellingen en domeinen.

³⁸ De steden Groningen, Enschede, Nijmegen, Amsterdam, Den Haag en Eindhoven

5.2.2 Het project wordt geadopteerd door gezamenlijk optrekkende instituties

Een ander scenario is dat er nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan waarin instituties met elkaar samenwerken. Een voorbeeld hiervan is het voorkomen van huisuitzettingen. Het gaat hierbij om projecten in vele gemeenten waarbij corporaties, maatschappelijke dienstverlening en gemeenten gezamenlijk, structureel en projectmatig samenwerken. Ook de aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam is een voorbeeld van een gezamenlijke aanpak van (vele) instellingen waarbij het principe ‘regulier, tenzij’ gehanteerd wordt. Als een verkokerde aanpak (regulier) niet werkt dan wordt opgeschaald naar een gezamenlijke aanpak (tenzij). Ook in de praktijk blijkt dat samenwerkingsverbanden van professionals leiden tot een kwaliteitsimpuls bij de instellingen die hieraan deelnemen. Er kan zelfs gesproken worden van een proces van collectief leren dwars door de gespecialiseerde instellingen heen. Als bewust en met doordacht beleid de kwaliteitsimpulsen ingebed worden in de onderscheiden organisaties, dan is er winst geboekt.

Goed integraal werkende multidisciplinaire teams die met additioneel geld tot stand gekomen zijn (‘de tenzij aanpak’ in Amsterdam bijvoorbeeld), kunnen blijven bestaan door de betreffende werkers definitief uit hun kokers te lichten. Gefinancierd door die kokers (nieuw voor oud) waarbij de leverende organisaties van personeel niet meer mederegisseurs zijn maar stakeholders. Dit proces doet echter heel veel pijn bij zorg- en welzijnsaanbieders: ze raken hun beste mensen kwijt en moeten daarvoor ook nog eens betalen en ze raken macht kwijt. Dat is een hard gelag. Dit zo logische en bewezen goed werkende model is onmogelijk te verwezenlijken zonder stevige gemeentelijke regie. Waarmee maar gezegd is dat echt cruciale besluiten om de projectencarrousel te remmen slechts mogelijk zijn bij de gratie van gemeenten die verwachten dat ‘het veld’ vernieuwt én zelf net zo hard mee kantelen in het ‘horizontale denken’.

Een onderwerp dat hiermee samenhangt is enigszins paradoxaal maar passeerde wel met regelmaat de revue: de angst voor (nieuwe) institutionalisering. In de associatie van veel mensen betekent het bestendigen van projecten niet zozeer vernieuwing maar nog meer kokers en nog meer geïnstitutionaliseerde spelers op de markt. Wat leidt tot onbeheersbaarheid en een nog complexere situatie dan er al heerst. We willen deze ‘angst’ niet als irreal afdoen want er zit natuurlijk een kern van waarheid in. Bestendiging van projecten brengt nu eenmaal onvermijdelijk een zekere mate van institutionalisering met zich mee. Maar is dat erg? Paul Doevendans merkte in dit kader het volgende op: “Waar we waakzaam voor moeten zijn is voor de neiging die kan ontstaan om vanuit het instituut te gaan redeneren en niet meer vanuit de opdracht of missie. Maar dat is niet hetzelfde als institutionalisering, het is er een pervers effect van. Net als dat bureaucratie niet in zichzelf slecht is; alleen de pervertering ervan is slecht. Kortom: ik pleit ervoor om over de eigen schaduw (dogmata) heen te stappen en zaken als institutionalisering waar zinvol te verwelkomen in plaats van te bevechten, met een waakzaam oog voor de pervertering.”³⁹

³⁹ Uit: reflectie op de concepttekst

5.2.3 Het project gaat zelfstandig verder als sociale onderneming

De laatste optie is het verdergaan als sociale onderneming. Dit is slechts een optie voor projecten die ontstaan zijn met de optiek om economische en sociale doelstellingen te combineren. En konden ontstaan met incidenteel geld. Er bestaan in Nederland honderden van dit type bedrijven Ze produceren goederen en diensten voor de markt en zijn tegelijkertijd werkervaringsplaats en sociale werkplaats. Het zijn qua rechtsvorm veelal stichtingen of besloten vennootschappen. Bekende voorbeelden hiervan zijn de Van Harte Restaurants, restaurant Fifteen, Brouwerij de Prael, diverse varianten zorgboerderijen, het bedrijf Futuro (bewaking, bouw), Zorgwacht in Utrecht, buurt-beheerbedrijven zoals Zone 3 in Amsterdam, recyclingbedrijven, et cetera. Er bestaan ook gemeentelijke varianten van dergelijke sociale bedrijven zoals de Roteb in Rotterdam en de Herstelling in Amsterdam. Er is geen stad in Nederland zonder een aantal van dit type sociale bedrijven. Vrijwel zonder uitzondering gestart als project met tijdelijk geld en doorgestart als sociaal bedrijf. De ondernemers halen omzet op de reguliere markt en schaken op vele borden (lees: diverse beleidsdomeinen, fondsen en bedrijfsleven) om ten behoeve van de sociale doelstelling additionele middelen binnen te halen.

Deze sociale bedrijven zien de middelen die zij tot nu toe uit re-integratiemiddelen konden verwerven, versralen door de bezuinigingen. Hierdoor moet krachtiger ingezet worden op overleven op basis van de 'gewone omzet'. Tevens vindt er een omslag plaats om niet meer zozeer te anticiperen op aanbestedingen van de overheid op re-integratiemiddelen, maar preferent te worden bij aanbestedingen van overheden (en bedrijven!) in het leveren van diensten. Er zijn veel ontwikkelingen rond 'sociaal aanbesteden'. Zo zijn er pogingen om de aanbestedingspraktijk fatsoenlijker te maken (o.a. recente code goed opdrachtgeverschap in de schoonmaak). En social return bij inkoop is sterk in opkomst. Sociale ondernemers zijn daarbij niet altijd in beeld. In de rapporten en handleiding van TNO over social return beveelt TNO inkopers en aanbesteders aan om ook bewust in te kopen bij sociale ondernemingen, en desnoods grote aanbestedingen daarvoor op te knippen in percelen. Het is een manier om deze vorm van ondernemerschap te stimuleren, en zeker ook voor starters is een launching customer belangrijk.⁴⁰

5.3 Netwerkstrategieën voor verduurzaming

Wanneer een project wil verduurzamen, moet een goede netwerkstrategie worden gevolgd. In deze paragraaf gaan we dieper in op de relatie tot gemeente, bewoners, bedrijfsleven en fondsen.

⁴⁰ TNO-rapport 2010.543/20712: Social Return bij het Rijk, november 2010 TNO-rapport 031.21018: Sociale ondernemingen en werknemers met een arbeidsbeperking, februari 2011 Sociale economie en de lokale overheid Samenwerken met sociale ondernemers als strategie bij werkgelegenheidsbeleid Nederlandse overheid. © 2007 TNO

5.3.1 Gemeentelijke regie en bestuurlijke steun

Een ideale context bestaat uit een subtiele samenhang tussen een coalitie van partners (of stakeholders), een gemeenschappelijk gedragen analyse en visie en het vermogen om uitvoerders ruimte van handelen te geven. Leeuwarden is een goed voorbeeld van een gemeente waarin dit geprobeerd wordt. Onder leiding en regie van de gemeente is de Amaryllis-denktank in het leven geroepen die bestaat uit instellingsdirecteuren, deskundigen en ambtenaren.⁴¹ De directeur welzijn van de gemeente is glashelder over de doelstelling: “We willen nu echt de verkokering van de verschillende regelingen, instanties en functies doorbreken. (...) De hoofden van de GGZ, welzijnsorganisaties, verslavingszorg, MEE Friesland, maatschappelijke en risico-opvang, vrouwenopvang en vertegenwoordigers van hbo-instellingen hebben zich gebogen over één centrale vraag: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de hulp zo direct mogelijk bij de burger komt? Weg met de schotten en terug naar de basis, was het antwoord. Minder bureaucratie, minder administratie en direct in de wijken.” Het is niet voor niets dat Leeuwarden inmiddels een koplopergemeente is met bijvoorbeeld het frontlijnteam in de wijk Heechterp-Schieringen. Niet meer als project, maar als toekomstmodel. Eigen onderzoek dat wij deden in Leeuwarden doordrong ons van het gegeven dat het op deze spectaculaire wijze creëren van context voor fundamentele institutionele vernieuwing slechts mogelijk is door een strakke regie van de gemeente.⁴² Welzijns- en zorgaanbieders worden door dialoog, maar zo nodig met druk op de ketel, gedwongen over hun eigen schaduw heen te kijken. De Leeuwarder aanpak is echter een uitzondering. Historisch gezien is in het brede sociale domein de uitvoering van het werk in handen van levensbeschouwelijke organisaties (particulier initiatief), later getransformeerd in veelal grote aanbieders. En werd en wordt beleid gemaakt in innige samenwerking met de aanbieders waarbij een precair evenwicht gevonden werd tussen visie, doelstellingen en belangen van de instellingen. Zoals in de inleiding al werd opgemerkt, zijn een heldere focus op wat nodig is in een gebied, een gedeeld toekomstbeeld en het operationaliseren van doelstellingen van groot belang in het voor-komen van de projectencarrousel. Op deze punten kan de gemeente een regisserende rol vervullen.

5.3.2 Bewonersbetrokkenheid

In de beleidsontwikkeling over het sociale domein komt de burger steeds meer in de kijker als degene waar alles om draait. Zo ook in de wijkenaanpak. In de toekomstverkenning van de RMO over het welzijnswerk wordt dit als volgt verwoord⁴³: “De kennelijke oriëntatie op de burger doordrenkt alle niveaus van het beleid en de uitvoering daarvan. Op het macroniveau gaat het om decentralisatie en samenhang rondom de burger op lokaal of zelfs buurtniveau, op het mesoniveau om vormen van

⁴¹ De lezenswaardige presentatie van de Amaryllis-groep is te bestellen bij de gemeente Leeuwarden

⁴² Zie onze q+1-scan van het frontlijnteam in Leeuwarden, te downloaden op www.buurtalliantie.nl

⁴³ Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. Nico de Boer en Jos van der Lans. RMO, Den Haag, april 2011

vraagsturing en inspraak en op het microniveau om ‘eigen kracht’ en ‘zelfsturing’.” We zien hier weer, op microniveau, het principe van de eigen kracht terugkomen. Het is een antwoord op een situatie die scheefgegroeid is, waarin burgers de neiging hebben achterover te leunen en van de overheid te verwachten dat deze hun problemen oplost. Wanneer dit in de ogen van de burgers onvoldoende gebeurt, ontstaat er onvrede en geklaag. Deze consumptieve houding en een overheid die dit in stand houdt, gaat niet uit van de eigen kracht van burgers. Vaak blijken burgers veel meer zelf te kunnen oplossen en bovendien vaak ook nog eens beter. Burgers zijn namelijk creatiever (want niet gebonden aan bureaucratische regelgeving), kritischer en zich meer bewust van de kosten dan de meeste overheidsinstanties.

Bezuinigingen zouden echter niet de zwaarstwegende reden moeten zijn om bewoners in te zetten. Bewoners zijn veel eerder geneigd om mee te doen als men hen benadert vanuit waardering om hun specifieke kwaliteiten en kennis, dan vanuit het idee dat het goedkoper is. Bewoners willen graag aan iets meewerken waarvan ze het gevoel hebben dat het ook echt werkt, dit is een goede graadmeter of een bepaald project voldoet aan een behoefte.

Wanneer bewoners een rol spelen in de uitvoering van projecten, betekent dat dat de overheid minder zelf hoeft te doen. Dat lijkt aantrekkelijk, maar vaak blijkt dat het voor een overheidsinstantie erg lastig is om op de handen te zitten. Het betekent namelijk ook dat het niet meer op jouw manier gebeurt.

5.3.3 Het bedrijfsleven als partner

In het verzilveren van baten wordt over het algemeen gefocust op de ‘usual suspects’: diverse overheidsdomeinen en fondsen. Dat kan breder. Bij de vorming van een alliantie van partijen in het sociale domein blijft het bedrijfsleven nog veelal buiten beeld. Gemeenten zien het bedrijfsleven nog onvoldoende als een (strategische) natuurlijke partner in de uitvoering van de sociale agenda. Projecten richten hun ondersteuningsverzoeken op politiek, bestuur, allerhande maatschappelijke instellingen en overige, vaak publieke, instituties. Een gemiste kans voor gemeenten, projecten en voor bedrijven. Eerde de Swart, programmamanager van het stimuleringsprogramma Maatschappelijk Betrokken Ondernemen (MBO), een loot aan de stam van MVO (maatschappelijk verantwoord ondernemen), werkt aan verandering van dit beeld.⁴⁴ Maatschappelijk betrokken ondernemen is, volgens Eerde, voor vele partijen een win-winsituatie. Het levert het bedrijf niet alleen imagowinst op, maar ook een versterking van de gemeenschappelijke cultuur en teamgeest en een toename van de betrokkenheid van de werknemers. Gemeenten hebben er baat bij als bedrijven partner zijn in, bijvoorbeeld, de wijkenaanpak. En projecten, lees bewoners, worden door bedrijven ondersteund in de realisatie van hun wensen, dromen en doelen. “Je kan als overheid ondernemers aanspreken op het belang van veiligheid.

⁴⁴ www.mvonederland.nl

Maar het gaat niet alleen om die zaak, maar ook om alles eromheen. Als hangjongeren voor je zaak een onveilige sfeer creëren en je klanten durven niet meer binnen te komen, ben je als ondernemer gebaat bij een veilige omgeving. Als gemeente kan je dan allerlei projecten verzinnen, maar je kan ook de winkeliersvereniging erbij betrekken. Ondernemers hebben daadkracht en je vergroot je effectiviteit als gemeente als je die inzet om de sfeer en veiligheid in de wijk te verbeteren. De ondernemer op zijn beurt heeft belang bij veiligheid rond en in zijn zaak, dat vergroot de effectiviteit en de winstgevendheid”, aldus Eerde.

5.3.4 De heroriëntatiebeweging bij de fondsen

Op 7 oktober 2010 vond in Artis het jaarlijkse congres plaats van de FIN: de Vereniging van Fondsen in Nederland. Het thema was ‘Langdurige financiering van maatschappelijke initiatieven’. Het verslag van het congres begint met: “Vermogensfondsen evolueren van eenmalige geldschietters voor projecten tot partners van maatschappelijke initiatieven. Tot die conclusie kwamen een kleine honderd deelnemers.” Het thema ‘langdurige financiering’ staat bij de vermogensfondsen hoog op de agenda, zo bleek op het congres. Nu de overheid fors gaat korten op budgetten neemt de druk op fondsen toe. FIN-voorzitter Rien van Gendt: “Er zijn goede argumenten voor tijdelijke projectfinanciering. Maar er is meer. Als fondsen moeten we de discussie met aanvragers aangaan vanuit onze visie. Op die manier worden we partners, investeerders in maatschappelijke ontwikkeling. Daarbij hoort dat we niet alleen financiële steun geven, maar ook adviseren en ons netwerk inzetten.”

Op het congres kwamen ook aanvragers van fondsen aan het woord zoals Lieke Steinmeijer van Stichting Mara, onder andere van het bekende initiatief Dress for Succes. Zij vertelde dat ze dit jaar 95 (!) aanvragen bij fondsen had gedaan voor een palet aan projecten. Stichting Mara is voor 70% van het budget afhankelijk van fondsen. Ook Lieve van Geldrop van Stichting De Ster mocht het woord voeren: “Een goed initiatief opbouwen en financieel onafhankelijk maken kost tijd. Een project doorloopt twee fases. Eerst heb je ongeveer vier jaar nodig om een sterke organisatie neer te zetten. Daarna volgt het zoeken naar partners in de maatschappij. Dat proces vergt ongelooflijk veel tijd en inzet. Je moet talloze gesprekken voeren voordat samenwerking een feit is.” De verhalen van beide sociale entrepreneurs werden zeer herkend door de aanwezigen. Tot nu toe bleek het vrij normaal te zijn dat donaties voor een bepaalde tijd gegeven werden waarna de ‘exitstrategie’ van toepassing was. Dit is echter niet vanzelfsprekend meer. Het besef dat daarmee onbedoeld meegewerkt wordt aan het in stand houden van de projectencarrousel heeft inmiddels wortel geschoten. Fondsen aangesloten bij het FIN zoeken naar mogelijkheden om het begrip partnership vorm te geven. Hierbij wordt een aantal varianten nader bekeken, zoals het creëren van joint ventures met de overheid, het maatschappelijk middenveld, andere fondsen en het bedrijfsleven.

Maar ook, co-financieringsconstructies, een programmatische aanpak (zoals het Oranje GroeiFonds van het Oranjefonds en de Baanbrekersprijs van Start Foundation), of investeren in lopende projecten.

Deze heroriëntatie van de fondsen is ook een proces. Maar wel een proces dat kansen biedt voor zowel sociale bedrijven en overheid als vernieuwende projecten in het sociale domein, om een nieuw type coalitie op te bouwen dat gericht is op de verduurzaming van goede praktijken.

5.4 Strategieën voor duurzame financiering

5.4.1 Omkeringsdenken

Als de incidentele geldstromen dreigen te stoppen, is bijna iedere projectleider onmiddellijk geneigd om meer van hetzelfde te doen. “Waar kan ik nieuwe financiering voor mijn project aanvragen, welk potje kan ik aanspreken, waar kan ik het vervolgprijsplan en evaluaties met klinkende resultaten onder de aandacht brengen?” Om bijna onvermijdelijk weer terecht te komen bij nieuwe potjes met tijdelijk geld bij de ‘usual suspects’.

In de workshops die zijn gehouden bij projecten waar een quick scan is ingezet, benaderen wij deze vraag vanuit een ander perspectief. Nadat wij de deelnemers hebben meegenomen in onze vier criteria ‘methodiek, meten, vitale coalitie en entrepreneurschap’, laten wij zien in welke domeinen het desbetreffende project baten genereert. Omkeringsdenken noemen wij dat.

Het bleek voor veel aanwezigen een eyeopener te zijn om op deze wijze te denken. Want waarom moet een project of sociaal bedrijf per definitie binnen één beleidskoker gesitueerd worden? Anderzijds – het lijkt bijna een tegenstelling – dringt het besef door dat de verschillende kokers en geldstromen niet zullen verdwijnen en dat we met dat gegeven moeten leven. Verduurzaming van projecten die dwars door domeinen heen opereren, is in essentie dwars door de beleidsvelden heen schaken om een gegeneerde meerwaarde te verzilveren.

Ambtenaren stippen in bijeenkomsten vaak aan dat deze manier van denken forse consequenties heeft voor de wijze waarop geanticipeerd moet worden. Het vraagt om een horizontale programmalijn in een gemeente dwars door beleidsdomeinen heen, vaak vallend onder meerdere wethouders. Anderzijds geeft deze denkwijze handvatten voor ambtenaren en bestuurders in hun rol als regisseur en/of financier. Projectleiders verklaren dat ze zich realiseren dat er blijkbaar geen andere keuze is dan schaken op die verschillende borden, hoe frustrerend soms ook. Waarmee we weer terug zijn bij het belang van de entrepreneur, de ‘best person’. Hij moet ondernemend de verzilvering van de meerwaarde in de verschillende domeinen voor elkaar krijgen.

In hoofdstuk 2 beschreven we de instrumenten, zoals de Effectenarena en de MKBA, die de baten van een project inzichtelijk kunnen maken in diverse beleidsdomeinen. De ‘verzilvering’ van deze baten kan bestaan uit waarderingsbijdragen, personele inbreng (detachering), kleinschalige aanbestedingen op maat, een percentage basisfinanciering, trajectvergoedingen, et cetera. Deze instrumenten en varianten hierop vormen de ‘toolkit’ waar integraal werkende initiatieven mee ondersteund kunnen worden. Een goed voorbeeld hoe het kan werken is het effect van een MKBA van het bureau LPBL voor de gemeente Den Haag over de multiprobleemgezinnen aldaar. Uit de MKBA bleek dat de zorgverzekeraars aantoonbaar (financieel) profiteren van de aanpak. Wat aanleiding was voor de dienst SoZaWe om hierover het gesprek met de zorgverzekeraars aan te gaan om de aanpak mee te financieren.

5.4.2 Decentralisaties, bezuinigingen en systeeminnovaties

In 2012 is een begin gemaakt met ‘het grote bezuinigen’ in het sociale domein. Maar dat is niet het enige. Alle gemeenten worstelen met de gevolgen van ‘de drie grote decentralisaties’ die er aankomen. Te weten de decentralisatie van de Jeugdzorg, de nieuwe Wet Werk naar Vermogen en de decentralisatie van de AWBZ. Stuk voor stuk ingrijpende maatregelen wat betreft de (gemeentelijke) sturing. Vooral omdat deze decentralisaties gepaard gaan met budgetkorting en in een context waarbij feitelijk sprake is van een onbetaalbare stijging van zorg- en welzijnsconsumptie.

Door deze constellatie ontkomen bestuurders niet aan het maken van ingrijpende keuzen. Onze activiteiten om greep te krijgen op de projectencarrousel zijn onderdeel van het rijksbeleid om de hardnekkige problemen in de meest achtergestelde wijken in Nederland structureel aan te pakken. Juist in deze wijken wordt al heel lang met veel incidenteel geld geëxperimenteerd. Het is juist nu zaak om bij het maken van keuzen te herkennen wat goed is en werkt en afscheid te nemen van praktijken die niet werken of zelfs contraproductief zijn. Dat kan niet zonder een analyse en visie over de wijze waarop aan de onderkant van de samenleving problemen aangepakt moeten worden.

In het eindverslag van het experiment ‘Samenhang in de wijk’, een van de zeven rijksexperimenten van BZK/directie WWI, wordt de worsteling met deze materie in een breder kader geplaatst: “De wijkenaanpak bouwt voort op een langjarige inzet vanuit steden en het Rijk op het verbeteren van de leefbaarheid in wijken en steden en de resultaten en lessen die kunnen worden getrokken uit onder andere het Grotestedenbeleid⁴⁵. Bij de start van het experiment bespeurden we in het veld echter ook enige metaalmoetheid ten aanzien van de begrippen samenhang, integraliteit en ontkokering. Een zeker cynisme kleeft aan deze begrippen. Integraal werken wordt immers al jarenlang verkondigd en bestaat vooral uit veel vergaderen? Sectoraal en gebiedsgericht werken staan op gespannen voet met elkaar en de sectorale krachten

⁴⁵ Zie o.a. “Evaluatie werkwijze GSB 2005-2009” en “Terug naar de stad, een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid”. Nico van Putten, Ministerie van BZK, 2006

trekken vaak aan het langste eind? Organisaties kiezen uiteindelijk voor het eigenbelang? Er is toch al zoveel geprobeerd, geëxperimenteerd en gepubliceerd over integraal en ontkokerd werken? We weten toch allemaal dat we beter moeten samenwerken? En ga zo maar door.”

Geïnspireerd door de inzichten uit de visitatiecommissie wijkenaanpak is het ministerie van BZK gestart met het programma ‘Economisch Denken: Maatschappelijk Rendement in het werken aan leefbaarheid’. Doelstelling van dit programma is het bereiken van meer maatschappelijk rendement op het gebied van leefbaarheid met initiatieven die duurzaam kunnen functioneren en met minder publieke middelen. Dit door het verbeteren van de samenwerking tussen overheden, burgers, bedrijven, filantropische instellingen en maatschappelijk organisaties, het stimuleren van het zelfplossend vermogen van de samenleving en het denken en handelen in termen van economische kansen en door business-proposities te versterken. De inzichten opgedaan bij dit experiment zullen hierbij ook zeker worden benut.

Het afgelopen jaar zagen we echter een aantal aanzetten voor fundamentele systeeminnovaties langskomen die voortborduren op ervaringen van projecten in de projecten-carrousel. Deels gebruikmakend van inzichten uit ‘Het rendement van zalmgedrag’. Voorbeelden daarvan zijn het programma Kwetsbare Huishoudens in Amsterdam en het initiatief WIJeindhoven ⁴⁶. In het laatstgenoemde initiatief schetst het comité WIJeindhoven in een pennenstreek dat een paradigmashift bewerkstelligd moet worden:

- Meer preventieve zorg, minder ‘curatief’
- Van formele naar meer informele zorg
- Van doelgroep naar individuele burger
- Van specialist naar meer generalist
- Van verticaal naar horizontaal
- Van sectoraal naar integraal
- Van ‘negen tot vijf’ naar flexibele inzet
- Van aanbod naar vraag
- Van verkoopmodel naar inkoopmodel

Het comité WIJeindhoven beseft dat deze adviezen inhouden dat traditionele structuren en systemen in de stad doorbroken moeten worden. Zij willen generalistisch werkende professionals inzetten in sociale wijkteams in de stad. Dat zal gebeuren onder de vlag van een nieuw samenwerkingsverband waar het gedeeld eigenaarschap van het sociale domein primair uitgangspunt is. Ondanks dat dit bestaande organisaties diep in hun hart zal raken. Toch adviseert het comité de gemeente om hieraan geen concessies te doen en op dit terrein geen compromissen te sluiten.

⁴⁶ meer informatie vindt u op www.eindhoven.nl onder ‘Eindhoven de Sociaalste’

In het kader van het herkennen en verduurzamen van projectmatige initiatieven zijn bovengeschetste ontwikkelingen ingrijpend. Ze bieden kansen om tot nu toe marginale maar succesvolle aanpakken te integreren in de nieuwe beleidsmatige oriëntaties. Het dwingt als het ware om tijdelijk en structureel geld vaker in te zetten ten behoeve van de doorontwikkeling van succesvolle (integraal werkende domeinoverstijgende) praktijken in plaats van elke keer nieuwe projecten op te starten. Kortom minder projecten waarbij het wiel wordt uitgevonden en meer focus op continuïteit van vernieuwende praktijken.

5.4.3 Nieuwe financieringswijzen

Ook Greenwish, een organisatie die ruimte creëert voor duurzame particuliere initiatieven, pleit voor een paradigmawisseling: de bewoner denkt en vraagt aan de overheid 'denk met mij mee' in plaats van omgekeerd.⁴⁷ Greenwish laat zien dat het kan. Sinds de oprichting in 2003 heeft het Greenwish-team al ruim 700 initiatieven ondersteund en vele gevraagde en ongevraagde adviezen gegeven aan institutionele spelers op dit terrein. Op abstractieniveau bepleiten ze het doorbreken van het subsidiedenken. Voor alle partijen werkt subsidie verlamdend, volgens oprichtster Rinske Noortwijk en adviseur Corian Hugenholtz. De subsidiegever moet het bedrag verdelen met alle dilemma's en vragen over effectiviteit die daaruit voortvloeien. De 'opdrachtnemer' gaat uit van het principe dat je voor een goed idee geld kan krijgen en de ontvanger denkt dat alles altijd gratis is. Het systeem van wederkerigheid is weg en een duurzame relatie wordt niet opgebouwd. Vele projecten in de wijkenaanpak, opgebouwd rondom subsidie, versterken dit denken. De wijze van toekenning van subsidie is hierin een belangrijk knelpunt. Bedrijven komen niet in aanmerking voor subsidie. Stichtingen ontvangen subsidie, maar mogen geen geld verdienen, laat staan winst maken. Ze hebben dus niet of nauwelijks gewerkt aan hun voortbestaan na beëindiging van de subsidierelatie. Ze hebben aan het infuus gelegen en moeten zichzelf, willen ze blijven voortbestaan, ineens opnieuw uitvinden. Om dit te onderwerpen en op weg naar een meer duurzame vorm van financiering pleit Greenwish voor een systematiek die gericht is op:

- renteloze leningen, donaties en kredieten;
- alternatieve vormen van financieren, zoals crowdfunding, particuliere investeerders of een combinatie van geef- en leengeld;
- het maatschappelijk goed als leidend voor toekenning van een financieringsvorm;
- het doorbreken van de subsidieschotten tussen stichting en bedrijven, zodat ook bedrijven met een sociale doelstelling subsidie kunnen krijgen en stichtingen naar de bank kunnen;
- een bepaalde speelruimte (bijvoorbeeld 10%) van het budget om ruimte te geven aan nieuwe mensen, groepen en ideeën. Greenwish wil meer lef zien in de toekenning van gelden;
- denken in allianties en in kansen. Een alliantiestrategie kan de kosten drukken. Een goede alliantie biedt mogelijkheden om te schuiven met producten en diensten.

⁴⁷ www.greenwish.nl

5.4.4 'Nieuw voor oud'

Bovengeschetste ontwikkelingen hebben alles te maken met 'nieuw voor oud'. Onze ervaring is echter dat de beweging van 'nieuw voor oud' in de praktijk vaak lastig is vorm te geven. Organisatiebelangen domineren de discussie waardoor bestuurlijk krachtige sturing noodzakelijk is om te stoppen wat niet werkt en door te gaan met nieuwe aanpakken. Complicerend is bovendien dat 'nieuw voor oud' ook vaak betekent dat in plaats van geld investeren in curatieve aanpakken, er wordt ingezet op preventieve aanpakken. Partijen en dus ook 'financiële' potjes verschillen tussen curatieve en preventieve aanpak. Dit maakt het nog moeilijker om een 'nieuw voor oud'-beweging in te zetten. Het betekent dat traditionele verhoudingen op losse schroeven komen te staan.

Als rode lijn in deze publicatie vindt u de constatering dat effectieve methoden in domeinoverschrijdend werken goed te benoemen zijn. Maar dat effectuering ervan volledig afhankelijk is van een 'nieuw voor oud'-context waarin de aanpak ook kan gedijen. Sociale bedrijven doen dit als ondernemers 'op eigen kracht'. Zij schaken op vele borden en genereren middelen uit de markt (productie van goederen en diensten) aangevuld met middelen uit diverse beleidsdomeinen van de overheid (bijvoorbeeld re-integratiebudgetten) en ontwikkelingsgeld van fondsen. Veel ingewikkelder wordt het als projecten voor een belangrijk deel afhankelijk zijn en blijven van overheidsgelden. Zoals De Tulp en het maatschappelijk steunsysteem, het project dat we als leader presenteren in hoofdstuk 1 of de financiering van integrale vernieuwing van het welzijnswerk en achter-de-voordeuraanpak zoals het frontlijnteam in Leeuwarden (leader hoofdstuk 3). Dit type projecten genereert maatschappelijke baten in verschillende beleidsdomeinen en is voor de verzilvering hiervan niet alleen afhankelijk van excellent entrepreneurschap en vaak complexe strategische coalities. Verduurzaming van dit type integraal werkende effectieve projecten vraagt immers om 'nieuw voor oud'-operaties om de continuïteit te waarborgen. Niet in één beleidskoker maar in meerdere beleidskokers. Dit vraagstuk speelt als 'rode lijn' bij alle transitieprogramma's in het sociale domein die nu aan de orde zijn. Of het nu gaat om achter-de-voordeurprojecten (met name de aanpak van multiprobleemgezinnen), het transitieprogramma langdurige zorg, het bevorderen van burgerbetrokkenheid en informele zorg, initiatieven om te komen tot welzijn nieuwe stijl, of herstructureringsoperaties in de wijkenaanpak. Er ligt een enorme opgave voor lokale overheden om succesvolle experimenten in bovengenoemde gebieden te borgen en de entrepreneurs die de kar trekken ook in de nabije toekomst ruimte te geven. Dat kan niet op ad-hoc-basis. Bij steeds meer gemeenten dringt door dat nieuwe, effectief integraal werkende projecten als het ware een spiegelbeeld behoeven in de gemeentelijke regie. De verkokering in beleidsterreinen, verdeeld onder wethouders, gemeentelijke diensten en beleidsafdelingen maakt integrale regie echter ingewikkeld. In feite moet het RMO-advies dat we eerder aanhaalden ook van toepassing verklaard worden voor de gemeenten: kies voor *"de logica van de dienstverlening (de interactie tussen burgers en publieke professionals in meer redundante (overvloedige) beleidsomgevingen).*

Dit betekent dat het perspectief van een streven naar een integrale eindoplossing van ontkokering plaats maakt voor een meer pragmatische omgang met organisatieproblemen als gevolg van verkokering”.

In de gemeente Emmen hebben ze dit ooit toegepast in hun herstructureringsoperaties waaruit het bekende Emmen Revisited is voortgekomen. Zonder schroom noemden ze de club mensen, die uit verschillende kokers het mandaat kregen om integraal te handelen, een Gideonsbende. Ook in Deventer is de steun van het bestuur voor bewonersparticipatie, voor projecten die bottom-up tot stand komen en top-down gefaciliteerd worden, gespiegeld in een bestuursmodel waar de tweejaarlijkse raadpleging van de burgers in verankerd is. Maar het blijkt ook uit het feit dat Deventer van projectmatig denken naar programmalijnen is gegaan. Het dienstenmodel met directies en eenheden is deels op de schop gegaan en Deventer is als regieorganisatie meer en meer gaan ‘horizontaliseren’ waarbij een integrale aanpak als ‘een satéprikker dwars door alle domeinen gaat’. Met andere woorden: verkokering bestaat en is niet weg te denken, maar het is mogelijk om dwars door de kokers heen slimme constructies te bouwen om integrale regie op integraal spelende vraagstukken en activiteiten te organiseren. Of het nu een programmalijn heet, of een operatie ‘kantelende organisatie’, of de activiteiten van een Gideonsbende dan wel operatie satéprikker: het komt op hetzelfde neer.

Pragmatisme lijkt in deze het sleutelwoord hoewel dat heel anders ‘gevoeld’ zal worden omdat zoveel belangen in het geding zijn. We sluiten af met een illustratief voorbeeld. In de landelijke leergroep van stedelijke projectleiders van de ‘één gezin, één plan’-projecten stuiten we onvermijdelijk op het vraagstuk dat het gebrek aan integrale gemeentelijke regie het grootste struikelblok lijkt te zijn in de doorontwikkeling van hoopvolle projecten met multiprobleemgezinnen. Hierdoor kan niet goed worden doorgepakt en het gevaar dreigt dat de geleerde lessen onderin de la komen. Toch zijn er lichtpuntjes. Een goed uitvoerbaar en pragmatisch antwoord ligt in het zogenaamde ‘stakeholdersmodel’ onder gemeentelijke regie. Goed integraal werkende multidisciplinaire teams die met additioneel geld tot stand gekomen zijn, kunnen blijven bestaan door de betreffende werkers definitief uit hun kokers te lichten. Gefinancierd door die kokers (nieuw voor oud) waarbij de leverende organisaties van personeel niet meer mederegisseurs zijn maar stakeholders.

Wij weten ook niet wat de ultieme wijsheid is. Wel constateren we dat bekende koplopergemeenten stuk voor stuk krachtig de regie hebben genomen om een visie en context te ontwerpen waarbij nieuwe effectieve integrale methoden van bejegening aan de onderkant van de samenleving kans krijgen om zich te ontwikkelen.



Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Auteurs

Daniël Giltay Veth, Paulien van der Hoeven, Tim Trooster en Yvonne Wijland

Contactpersoon

Paulien van der Hoeven

Directie Woon- en Leefomgeving

T 070 339 40 04 | M 06 150 176 31

paulien.vanderhoeven@wbi.minbzk.nl

Redactie

Laura Witschge- van Reijen

Mei 2012 | B-13066