

Uitgave van de G27 in samenwerking met het Centre for Government Studies (Universiteit Leiden, Campus Den Haag)

Met medewerking van de G27 begeleidingscommissie Aanval op de Uitval, alle professionals in de steden Leeuwarden, Groningen, Enschede, Hengelo, Zwolle, Deventer, Heerlen, Eindhoven, Nijmegen, Dordrecht, Zaanstad, Arnhem en Leiden én de mensen met meerdere problemen die aan het onderzoek wilden meedoen.

Mede mogelijk gemaakt door Nicis Institute en Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie.

Auteurs:

Albert Jan Kruijer (Centre for Government Studies, Universiteit Leiden, Campus Den Haag)

Jorrit de Jong (Fellow Ash Institute, John F. Kennedy School of Government, Harvard University)

Janine van Niel (Centre for Government Studies, Universiteit Leiden, Campus Den Haag)

Constant Hijzen (Centre for Government Studies, Universiteit Leiden, Campus Den Haag)

Eindredactie: Josine Boven

Vormgeving: www.Kruit.nl

Opmaak en fotoredactie: www.az-gsb.nl, Den Haag

Illustraties:

Druk:

Oplage:

Meer informatie over Aanval op de Uitval? nelleke.vedelaar@nicis.nl

December 2007

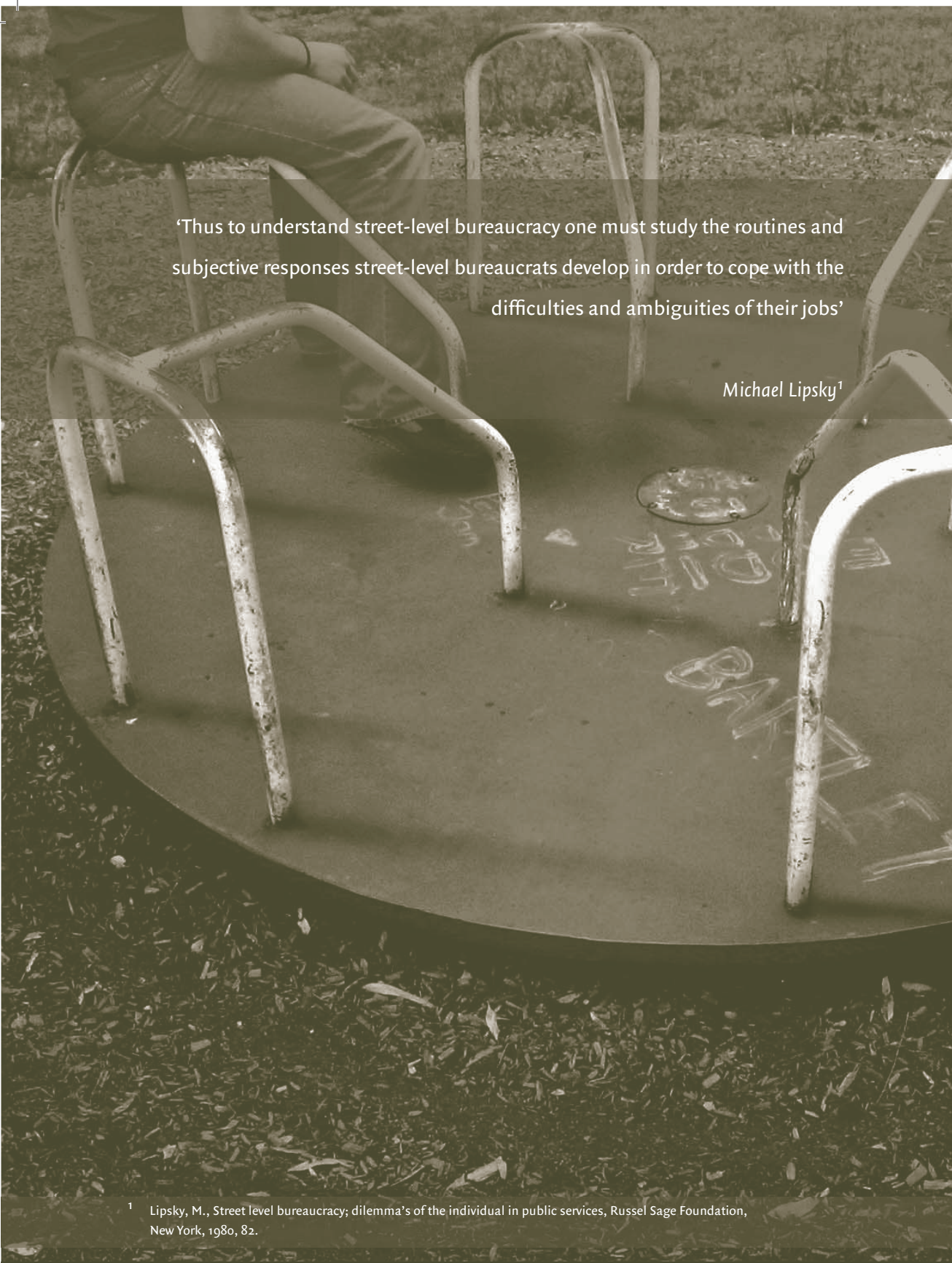
Alles uit deze uitgave mag worden gekopieerd en/of gebruikt mits schriftelijke toestemming is verkregen van de auteurs of de uitgever.

De Rotonde van Hamed

Maatwerk voor mensen met meerdere problemen

Albert Jan Kruijer
Jorrit de Jong
Janine van Niel
Constant Hijzen

Nico
INSTITUTE



'Thus to understand street-level bureaucracy one must study the routines and subjective responses street-level bureaucrats develop in order to cope with the difficulties and ambiguities of their jobs'

Michael Lipsky¹

¹ Lipsky, M., *Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980, 82.

Voorwoord

De Rotonde van Hamed

In 2005 constateerden we, bestuurders binnen de G27, dat er ondanks budget, maatregelen en commitment nog steeds mensen buiten de maatschappelijke boot vielen, zonder dat we daar direct een verklaring voor hadden of wisten wat we daaraan moesten doen. Wel hadden we een vermoeden. Dat vermoeden luidde dat met name regelgeving, professionals in de weg zat, als het ging om adequate hulp- en dienstverlening aan kansarmen, probleemjongeren en inwoners van probleemwijken. Onder de noemer *Aanval op de Uitval* besloten we te onderzoeken wat steden deden die succesvol waren in het voorkomen van uitval. Vooral om hun inzichten te verspreiden en de steden zelf een stap verder te helpen.

Samen met het Centre for Government Studies (CGS) van de Universiteit Leiden, Campus Den Haag hebben we vervolgens de snelkookpanmethode ontwikkeld. Die methode moest het mogelijk maken om te onderzoeken wat steden goed doen en de hindernissen waar die steden tegenop lopen te doorbreken. Gedurende het traject bleek de methode succesvol en breidden we *Aanval op de Uitval* uit van zeven naar veertien *best practices*, met steun van de Directie Grote Stedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inmiddels hebben de onderzoekers van het CGS de steden bezocht en in al deze steden snelkookpan-sessies georganiseerd. Deze sessie vormt de kern van de methode. Aan de hand van een concrete casus bespreken direct betrokkenen oplossingen die de volgende dag kunnen worden ingevoerd. In dit boek rijgen de onderzoekers rode draden door de hindernissen en oplossingen die ze in de steden zijn tegengekomen. Ze eindigen met een ideaalmodel voor publieke managers die verantwoordelijk zijn voor adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Het is een model waar professionals direct mee aan de slag kunnen.

De conclusies die de onderzoekers formuleren hebben ons 'prettig' verrast. Met dit boek ontcrachten de auteurs ons vermoeden dat *regels in de weg zouden zitten*. Professionals houden zich juist vast aan de regels omdat de situatie waarin ze moeten opereren te complex en onzeker is. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van bestuurders om die complexiteit te reduceren, zodat professionals op de werkvloer hun discretionaire ruimte weer kunnen benutten en maatwerk kunnen leveren aan mensen met meerdere problemen. Dat kan door niet het beleid, maar juist mensen met meerdere problemen centraal te stellen. De auteurs laten het niet bij deze abstractie, maar leggen haarfijn uit hoe dit moet.

Daarnaast hebben wij iets anders geleerd van 'Aanval op de Uitval' in het algemeen en dit boek in het bijzonder. Laten we eerlijk zijn. Wij wijzen soms te makkelijk naar het Rijk als veroorzaker van lokaal leed. Het Rijk daarentegen vindt het prachtig om te constateren dat problemen lokaal kunnen worden opgelost. Daarmee houden Rijk en lokaal bestuur elkaar in een noodlottige omhelzing.

Noodlottig omdat het leidt tot een gebrek aan actie aan onze kant én aan de kant van het Rijk. Wellicht komt dat ook doordat Rijk en lokaal bestuur niet altijd weten om te gaan met de complexe materie van mensen met meerdere problemen. En juist daardoor worden professionals in de uitvoering geconfronteerd met dilemma's die zij niet kunnen doorbreken.

Met deze Dit boek kunnen we ons uit die noodlottige omhelzing bevrijden. Want naast een analyse van hindernissen, gaat dit boek ook uitgebreid in op hoe partijen die hindernissen hebben doorbroken. Daar kunnen we allemaal van leren. Bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders. Op welk niveau en binnen welke organisatie dan ook.

Vooraf omdat blijkt dat waar mensen ruimte durven te benutten, oplossingen ontstaan en uitval wordt gereduceerd. Daarmee vormt het ideaalmodel dat de auteurs ontwerpen tevens een toekomstagenda voor de publieke zaak in het algemeen en het grotestedenbeleid in het bijzonder. Samen met het programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie hebben we dan ook besloten door te gaan met dit traject. De komende jaren gaan we de methode verspreiden onder professionals in de grote steden. Daarmee hopen we in eerste instantie te bereiken dat we uitval reduceren en de kwaliteit van leven in onze steden verbeteren. Dit boek is daartoe een eerste aanzet. Het confronteert, verrast, daagt uit en maakt duidelijk dat er nog een wereld te winnen is en belangrijker, *hoe* die te winnen is. Wij wensen u een inspirerende leeservaring toe.

Frank Kerckhaert (Burgemeester te Hengelo)
Roel Sluiter (Wethouder te Leeuwarden)

Bestuurlijk trekkers *Aanval op de uitval*

Inhoud

De Rotonde van Hamed

Voorwoord	5
Inleiding: Het oplossen van meerdere problemen	9
Deel I: Mensen, instellingen, uitdagingen	11
1. Wat opvalt	13
1.1 Mensen met meerdere problemen	13
1.2 Meerdere problemen betekent meerdere organisaties	17
1.3 Publieke dienstverlening	20
1.3.1 Van nachtwaker naar verzorger	20
1.3.2 Problemen begin 21 ^e eeuw (de laatste 10%)	26
1.3.3 Uitdagingen	29
2. Vragen, mogelijke antwoorden en aanpak	31
2.1 Vragen	31
2.2 Regels zonder regie	31
2.2.1 Open vraag	31
2.2.2 Mogelijke antwoorden	32
2.3 Hoe hebben we het aangepakt?	33
2.3.1 Commissie Aanval op de Uitval	33
2.3.2 Principes van de snelkookpansessie	34
Deel II: Analyse	39
3. Regels	41
3.1 Regel bevestigt de uitzondering	41
3.2 Mythe van de regelgeving	42
3.3 Zelfregulering	43
3.4 Gedragsregels	45
3.4.1 Gelijke gevallen?	45
3.4.2 Privacy?	46
3.5 Haat-liefdeverhouding met regels	50
3.6 Gedragsstrategieën	52
3.7 Conclusie	54

4. Regie	57
4.1 Eilandjes	57
4.2 Totale versnippering	59
4.2.1 Waarden, beleid en instrumenten	59
4.2.2 Geografische versnippering	63
4.2.3 Informatie en budgetten	68
4.3 Concurrentie	69
4.3.1 Geld	69
4.3.2 Disciplines	69
4.4 Mismatch systeemwereld-leefwereld	70
4.5 Conclusie	71
5. Ruimte	75
5.1 Maatwerk	75
5.2 Discretionaire ruimte	75
5.3 Ruimte versus maatwerk	78
5.4 Impasse	80
Deel III. Ontwerp	81
6. Maatschappelijke winst	83
6.1 Doorbreken van impasse	83
6.2 Adequate hulp- en dienstverlening: de theorie	83
6.2.1 Maatschappelijke winst	83
6.2.2 Beslisdomein	84
6.2.3 Werkdomein	84
6.2.4 Winstdomein	84
6.2.5 Strategische driehoek	85
6.3 Adequate hulp- en dienstverlening: de praktijk	88
6.3.1 Winstdomein	88
6.3.2 Beslisdomein	92
6.3.3 Werkdomein	95
6.4 Ijsschots	99
6.5 Ideaalmodel	100
7. Conclusie	103
8. Epiloog: De Rotonde van Hamed	105
Bronvermelding	109
Over de auteurs	113

Inleiding: Het oplossen van meerdere problemen

Hoe kan het dat voortijdig schoolverlaters, verslaafden, dak- en thuislozen, multiprobleemgezinnen en inwoners van probleemwijken ondanks budget, capaciteit, maatregelen en politiek commitment structureel buiten de boot vallen? Met die vraag benaderde de G27 ons in het voorjaar van 2006. Onder de noemer *Aanval op de Uitval* zijn we op zoek gegaan naar een antwoord op deze vraag. Het antwoord ligt nu voor u. Het is het resultaat van zeer intensieve onderzoeks- en actietrajecten in dertien steden rondom veertien *best practices* op het gebied van kansarmen, probleemjongeren en probleemwijken.

We hebben niet alleen onderzoek verricht, maar ook geprobeerd de projecten en de professionals een stap verder te helpen. Meer dan 400 mensen hebben geparticipeerd in interviews en zogenaamde snelkookpansessies². Van wethouders en directeurs van de Sociale Dienst tot mensen uit probleemgezinnen, van beleidsmakers tot dak- en thuislozen, van welzijns- en jongerenwerkers tot schoolverlaters, van agenten tot verslaafden, van medewerkers bij het Centrum voor Werk en Inkomen tot inwoners van probleemwijken. Bij ieder onderzoek hebben we bestuurders, beleidsmakers, uitvoerders én mensen met meerdere problemen betrokken. Mensen met meerdere problemen stonden steeds centraal. We startten vanuit hun perspectief en toetsten de oplossingen ook daaraan.

Dit boek is een weergave van de belangrijkste uitdaging die we in de steden zijn tegengekomen; maatwerk bieden aan mensen met meerdere problemen. We beschrijven waarom dat gewoonlijk niet lukt en wat mensen en organisaties doen die er wél in slagen. We eindigen met een ideaalmodel dat bestaat uit twintig principes die het leveren van maatwerk mogelijk maken. De beste elementen uit de veertien *best practices* komen in dit ideaalmodel samen en publieke managers kunnen er meteen mee aan de slag.

Deze publicatie is dan ook met name bedoeld voor publieke managers. Daarmee bedoelen we niet alleen mensen die dat op hun visitekaartje hebben staan, maar vooral diegenen die verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van publieke problemen in het algemeen en het helpen van mensen met meerdere problemen in het bijzonder. We hebben ontdekt dat deze mensen overal zitten. Bij woningbouwcorporaties, het welzijnswerk, in particuliere initiatieven, in bedrijven en 'op straat'. Daarnaast is het boek interessant voor iedereen die geïnteresseerd is in de vraag hoe het openbaar bestuur structurele uitval kan voorkomen. Dat kunnen politici, bestuurders, beleidsmakers, medewerkers van scholen, gezondheidszorginstellingen, reclassering, verslaafdenzorg, maatschappelijk werk, politie, begeleid wonen, bureaus jeugdzorg, Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), UWV, wetenschappers en studenten zijn.

² Deze publicatie ligt in het verlengde van de publicatie Kruijer, A.J. en J. de Jong, *Aanval op de uitval; blik op de frontlijn*, Nicis Institute, Den Haag, 2007. Deze beschrijft de *action research* methode die we hebben gebruikt tijdens *Aanval op de Uitval*.

Het boek bestaat uit drie delen. In deel I vertrekken we vanuit de verhalen van mensen met meerdere problemen. Vervolgens plaatsen we die verhalen in de bredere context van de verzorgingsstaat. In hoofdstuk 2 stellen we daar vragen bij en zetten uiteen hoe we ons onderzoek hebben aangepakt. In deel II (Analyse) zetten we mogelijke antwoorden op die vragen, af tegen wat we gevonden hebben in hoofdstuk 3 (Regels), hoofdstuk 4 (Regie) en hoofdstuk 5 (Ruimte). In Deel III (Ontwerp) gaan we in op de vraag hoe publieke managers adequate hulp- en dienstverlening kunnen creëren voor mensen met meerdere problemen. Dat doen we in hoofdstuk 6 (Maatschappelijke winst). In dit hoofdstuk formuleren we ook het ideaalmodel voor adequate hulp- en dienstverlening. In hoofdstuk 7 formuleren we een algemene conclusie en in hoofdstuk 8 keren we terug waar we begonnen: mensen met meerdere problemen.

Wij spreken onze dank uit aan de G27 en in het bijzonder aan de begeleidingscommissie van ambtenaren, bestuurders en wetenschappers, die ons gedurende het onderzoek stimuleerde, scherp hield en focus aanbracht. Nelleke Vedelaar en Thomas Nova, projectleiders namens de G27, willen we met name noemen. Jullie enthousiasme, gedrevenheid en flexibiliteit hebben het project ontegenzeggelijk beter gemaakt. Verder willen we InAxis (Commissie Innovatie Publieke Sector) en Nicis Institute bedanken voor hun bijdragen aan het onderzoek. Daarnaast bedanken we alle toegewijde ambtenaren en professionals in de steden en projecten die zonder meer 'hun keukens' voor ons openstelden: Leeuwarden, Groningen, Enschede, Hengelo, Zwolle, Deventer, Heerlen, Eindhoven, Nijmegen, Dordrecht, Zaanstad, Arnhem en Leiden. Maar onze grootste dank gaat uit naar de mensen met meerdere problemen die ons zonder uitzondering deelgenoot maakten van hun privé-leven en besognes. Alleen door hun ogen konden we volledig zicht krijgen op alle instellingen die bij hulp- en dienstverlening betrokken zijn en daarmee op problemen en oplossingen. Hamed staat daar symbool voor. Wij dragen dit boek aan jullie op.

Deel I: Mensen, instellingen, uitdagingen





1. Wat opvalt

1.1 Mensen met meerdere problemen

Hieronder beginnen we met de verhalen van enkele mensen die we tegen zijn gekomen in de steden. Met die verhalen willen een beeld schetsen van de mensen en de problemen waar ze mee te maken hebben. We beginnen met Hamed. Een jongen van 22 jaar, die er alleen voor staat, en graag naar school wil. Daarna volgen Freek en Jannie. Samen met hun acht kinderen moeten ze het zien te rooien van 80 euro leefgeld. Ook hebben we de monoloog van een moeder met vijf kinderen opgenomen.

De rotonde van Hamed

Van Drachten naar Hengelo

”Ik blijf ronddraaien op een rotonde, maar de afslag vind ik niet”, vat Hamed zijn situatie samen. Met zijn moeder is hij in 1994 van Iran naar Nederland gekomen. Zijn vader heeft hij nooit gekend, “Die is verdwenen”. Nadat asiel werd toegewezen haalde Hamed zijn vmbo-1 diploma. “Ik was een vrolijke, positieve jongen en heb nog voetbald bij Heerenveen en FC Groningen”, zegt hij. Op een gegeven moment ging het mis. Hamed leefde een jaar op straat in Rotterdam en sliep overal en nergens. “Uiteindelijk kon een vriendin van mij een kamer in Hengelo regelen. Dat is nu ongeveer een jaar geleden.” “Kijk”, vervolgt Hamed als hij wijst naar een groepje jongens dat iets verderop staat tussen een paar scooters. “Zij hangen de hele dag maar rond. Ze blowen en drinken wat. Waarschijnlijk kunnen ze gewoon naar school, maar dat doen ze dus niet. Daar kan ik echt boos om worden.” Zelf probeert Hamed namelijk al geruime tijd toegelaten te worden tot een school. Maar dat lukt niet.

Toetsen

Hamed heeft bij verschillende opleidingen en scholen geprobeerd een voet aan de grond te krijgen. Van logistiek tot economie, van toerisme tot architectuur, van mbo tot havo en hbo. “Maar ik word nergens toegelaten”, zegt hij. De ene keer is Hamed te oud (hij is 22), de andere keer is zijn Nederlands niet goed genoeg. Vanwege zijn leeftijd kwam hij wel in aanmerking voor de 21+ toets. Hamed heeft al verschillende toetsen gemaakt en de uitslag is vrijwel altijd hetzelfde: “Qua intelligentie zit ik op hbo-niveau, maar mijn Nederlands is nooit voldoende. Als ik vervolgens vraag of ze ook Nederlandse cursus geven, dan hebben ze dat niet. Wel heb ik een keer een boek meegekregen waarmee ik mijn Nederlands kon verbeteren.” Eén keer werd de uitslag van de 21+ toets aan hem doorgemailed, met daaronder het commentaar van de toetsers. Hamed: “Ik denk dat dit per ongeluk was. Er stond in dat ik ‘een lastige jongen’ ben. Dan vraag ik me af wat er precies is getoetst.”

Ik wil gewoon naar school

Wel heeft Hamed enkele malen een aanbod voor een BBL-traject gekregen (een *beroepsbegeleidende leerweg*). Hij vertelt: “Maar dan ga je één dag per week naar school. De rest moet je werken. Ik wil gewoon een normale opleiding. Bovendien moet je het werk zelf vinden. Dat is heel moeilijk. Ik woon hier net en ken weinig mensen. En de mensen die ik gesproken heb willen liever iemand van 17. Dat is een stuk goedkoper!” Hamed heeft het AKA geprobeerd, een praktijkgerichte opleiding tot *arbeids-*

marktgekwalificeerd assistent. "Ik leerde er niets. We liepen daar rond met een leraar die een wereldkaart zag hangen. Hij vroeg aan onze groep of wij wisten waar Nederland ligt. Sommigen wisten het niet eens. Die jongeren willen ook helemaal niet naar school. Ze blowen zelfs in de kantine. Toen ik zei dat ik naar het hbo wil, begrepen ze er niets van. Het zijn jongens van een ander kaliber", vertelt hij. Inmiddels maakt het Hamed niet meer uit op welk niveau hij uitkomt. "Ik wil aan mijn toekomst werken", zegt hij. "Daar heb ik toch recht op? Al die politici op televisie hebben het maar over jongeren die naar school moeten. Nou, ik ben zo'n jongere en ik kan nergens terecht. Ik begrijp er niets van. Als ik bij de gemeente kom, zeggen ze dat ik schoonmaakwerk of productiewerk moet doen voor mijn uitkering. Maar ik wil niet werken, ik wil gewoon naar school."

Onbegrip

Hamed heeft vaak het idee dat mensen hem niet begrijpen en niet naar hem luisteren. "Ik heb veel meegemaakt. Ook heel erge dingen. Vaak kon ik daar niets aan doen. Natuurlijk begrijp ik dat ik ouder ben dan de gemiddelde leerling en dat ik de taal moet kennen. Maar volgens mij kan ik me best goed uitdrukken in het Nederlands. Het enige dat ik wil is een kleine kans krijgen. Ik wil toegelaten worden tot een school en dan weet ik zeker dat ik het zal halen", vertelt hij. Al zijn vrienden bij de voetbalclub studeren. Soms vragen ze hem waarom hij niet naar school gaat. Hamed: "Als ik dan zeg 'omdat ik te oud ben', liggen ze helemaal dubbel. En gelijk hebben ze. Ik wil meedoen, net als iedereen. Ik ben 22, nu kan het nog."

80 euro leefgeld

Rug tegen de muur

"Wij staan met onze rug tegen de muur en kunnen geen kant op", vertelt Freek. Samen met zijn vrouw Jannie heeft hij acht kinderen. Ze moeten rondkomen van € 80 leefgeld per week. "Dat gaat dus niet", zegt Freek. Hij is niet erg tevreden over de hulpverlening. "Soms lijkt het alsof ze geen idee hebben wat hier gaande is. De hulpverlening en andere instellingen werken te veel volgens de regels. En daar passen wij gewoon niet in", licht hij toe. Freek en Jannie hebben meer geld nodig om hun gezin te kunnen onderhouden. Ook willen zij dat de hulpverleners zich meer in hun situatie verplaatsen en met hen meedenken.

Meerdere instellingen

In de afgelopen jaren heeft de familie met verschillende organisaties en diensten te maken gehad. Zo regelde het maatschappelijk werk een andere woning omdat buurtbewoners het gezin regelmatig pestten. RIBW (*Regionale Instelling voor Beschermd Wonen*) ondersteunde het maatschappelijk werk om het gezin te helpen en intensiverde later de eigen hulp. De ene RIBW-medewerker begeleidt Freek, de ander praat met Jannie. Een bewindvoerder beheert de financiën. Ook heeft het gezin te maken met de afdeling Sociale Zaken van de gemeente (voor bijzondere bijstand), de Belastingdienst (vanwege een schuld en het regelen van de kinderbijslag, zorg- en huurtoeslag), de afdelingen Schuldsanering én Werk en Inkomen van de gemeente, het UWV (Werkloosheidswet en Ziektewet), het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen; voor werk en uitkering), het reïntegratie programma), de woningbouwcorporatie, de scholen van de kinderen, Bureau Jeugdzorg en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Freek en Jannie hebben niet het gevoel dat ze veel met de hulpverlening zijn opgeschoten. Dat komt door onderstaande ervaringen, die in hun leven eerder regel dan uitzondering zijn.

Onder het minimum

Aanvankelijk verdient Jannie € 900 per maand en krijgt Freek een uitkering via de Werkloosheidswet (WW). Begin maart 2006 komt er een brief bij de bewindvoerder van Freek binnen dat zijn WW-uitkering wordt stopgezet per 1 april 2006. Per 1 april zou het gezin dus nog maar een inkomen van € 900 hebben. Het minimum inkomen voor een gezin met acht kinderen bedraagt € 1.200. Freek probeert direct een afspraak te maken bij het CWI om een aanvullende uitkering aan te vragen van € 300. Van het CWI krijgt hij echter te horen dat hij pas een afspraak kan maken als zijn uitkering daadwerkelijk is gestopt. Op 1 april probeert hij weer een afspraak te maken. Dan blijkt er een wachtlijst van drie weken te zijn. Tijdens de afspraak een paar weken later krijgt Freek te horen dat hij eerst zijn heffingskorting, kinderbijslag, zorg- en huurtoeslag door de Belastingdienst moet laten berekenen. Dat kan immers ook genoeg zijn om het inkomen van Jannie aan te vullen. De Belastingdienst komt uiteindelijk met een berekening die op verouderde gegevens is gebaseerd. De berekening moet over. Medio augustus 2006 krijgen Freek en Jannie nog steeds geen aanvullende uitkering. De familie leeft al enkele maanden onder het minimum inkomen.

Sport

Freek wil zijn kinderen graag naar een sportvereniging sturen. “Dat is goed voor hen. Daar doen ze sociale contacten op”. Het gezin kan de contributie niet zelf opbrengen. De sportsubsidie van de gemeente is gebaseerd op een gezin met twee kinderen. Dat is te weinig voor het gezin van Jannie en Freek. Geen sport voor de kinderen dus.

Wel of niet aan het werk?

Freek krijgt verschillende signalen van de organisaties waarmee hij te maken heeft. Zo moet hij werken van het CWI, vertelt de huisarts hem dat hij beter nog even kan thuisblijven en stellen de maatschappelijk werkers voor om vrijwilligers werk te gaan doen op de Buurtbus. Moet hij nu wel of niet aan het werk?

Winterjassen

Freek en Jannie zouden € 2.400 bijzondere bijstand van de gemeente krijgen, in drie tranches van € 800. Door bonnetjes te overleggen moeten zij laten zien dat het geld verantwoord is besteed. Toen Freek, Jannie en de kinderen in hun huidige huis kwamen wonen, dreigde de energieleverancier om de energie af te sluiten. “En toen begonnen ze te dreigen met de Kinderbescherming. Omdat wij niet goed voor de kinderen zouden kunnen zorgen”, zegt Freek. Met de eerste € 800 bijzondere bijstand besloten Freek en Jannie winterjassen voor de kinderen en zichzelf te kopen. Ze raakten de bonnetjes kwijt, waardoor ze het geld niet meer konden verantwoorden. Bovendien was het geld gelabeld voor meubels. Ze moesten de bestede € 800 terugbetalen aan de afdeling Sociale Zaken en zouden de andere € 1.600 niet krijgen. Freek en Jannie vallen onder de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) en mogen geen nieuwe schulden aangaan. “Toen werden we dus beschuldigd van fraude”, vertelt Freek. En dat schoot de familie in het verkeerde keelgat. Freek: “De bewindvoerder heeft geld van ons op een rekening staan. Daar storten ze de kinderbijslag op. Daar kunnen we niet bij. We komen nauwelijks rond het weekgeld. Als je dan geld krijgt, zorg je voor je gezin!”

Soms pakken ze je bij je hart

Het verhaal van een moeder met vijf kinderen

“Ik heb denk ik al bijna twintig jaar te maken met allerlei instanties. Ik heb vijf kinderen en daar zijn er nog drie van thuis. Mijn oudste zoon is bakker en woont op zichzelf. Ik heb er ook eentje die nu negentien is, die is sinds een paar weken in begeleid wonen terechtgekomen. Hij wou niet veel van me aannemen en nu gaat 'ie het zelf proberen'. Ik heb wel heel veel problemen met hem gehad. Heel veel. Maar ja, je wijst hem toch niet zo maar de deur. Het blijft je zoon. En van de kinderen die thuis zijn is er eentje van zeventien jaar, eentje van dertien en de jongste wordt in augustus twaalf jaar. Die van zeventien is een klein kindje in een veels te grote verpakking, een heel lief kind. Maar hij is verstandelijk gehandicapt. Die zit daarom op speciaal onderwijs. Door alles wat er gebeurd is kon hij ook niet goed meekomen op school. Die van negentien doet niks nu; geen diploma, geen werk, twee keer gedetineerd geweest. En die van bijna twaalf doet het hartstikke goed op school. Komt alleen maar thuis met achten en negens!”

“Het begon allemaal alweer jaren geleden. Toen woonde ik in Amsterdam. Ik had problemen met mijn man en ben bij hem weggegaan. Ik kwam in een blijf-van-mijn-lief-huis terecht. Na een tijd kwam ik eruit en ben erna met mijn kinderen verhuisd. We konden in een huis terecht, maar dat zat vol schimmel. Mijn kindjes kregen problemen met hun ademhaling, dus dat ging niet goed. Omdat ik geen ander huis kon krijgen, ben ik gewoon daar weggelopen. We kwamen een vrouw tegen en die heeft ons gewoon in huis genomen. Dat was heel lief, maar het was een heel vies huis. Ook daar zijn we weggegaan. En in de tussentijd was ik weer zwanger geworden. We konden een ander huis krijgen. Dat was heel hoog en dus niet handig met kleine kinderen. Uiteindelijk konden we het huis krijgen waar we nu zitten. We wonen hier al een paar jaar, maar ik wil ook alweer een paar jaar weg. Ik voel me heel onveilig in deze buurt. Ik wil mijn kinderen gewoon kunnen opvoeden, maar dat kan hier niet.”

“En niemand kan er iets aan doen. Ze helpen soms wel, hoor. Maar je wordt gewoon nooit echt geholpen. Als het probleem te groot wordt, geven ze het door aan een andere instantie. Voor een deel ligt het probleem gewoon bij mij. Die schulden zijn ergens begonnen, natuurlijk. En ik kan er niet goed tegen. Ik heb van die stresspillen. Maar soms is het gewoon te veel en dan vlucht ik. Het was tot een paar jaar geleden mijn ex-man, nu is het mijn oudste zoon en nu en dan zijn het de instanties. Dan ga ik naar een vriendin of soms naar een hotel. Als de kinderen maar rustig op een bed kunnen liggen. Je gebruikt je geld voor onderweg. Dan betaal je de rekeningen niet, dus die schuld groeit alleen maar.”

“Mijn zoon van negentien heeft me veel pijn en verdriet gedaan. We hebben veel ruzie gehad. Ik heb nog een tafel en een kast staan; de rest is kapot gegaan. Hij kwam hier 's avonds vaak met vrienden. De muziek stond veel te hard, de kinderen konden niet slapen. En die konden dan 's ochtends weer niet naar school, omdat ze de hele nacht niet konden slapen. Toen hij achttien werd, was hij meerderjarig. Hij is even op zichzelf gaan wonen. Maar omdat dat niet lukte kwam 'ie weer thuis. En toen hadden we een budget van zevenenveertig euro in de week, voor vijf personen! Toen zei ik tegen mijn zoon: ik kan het niet betalen! Maar het moest van hem. Op dat moment ben ik tegen alles en ieder-

een waar ik mee te maken had gaan zeggen dat er dingen in mijn huis gebeurden die ik niet wilde. Ik heb overal gepraat. Iedereen die hier over de vloer kwam. Gezinsverzorging, jeugdzorg, MEE, GGD, AMK, schuldsanering, huisarts, buurtagent, Sociale Dienst, CWI. En op een gegeven moment ook bij mijn eigen instanties: het ziekenhuis, de psycholoog, de neuroloog en de scholen van mijn kinderen. Overal gevraagd of er niet één of ander project is zodat mijn kind zelfstandig kan gaan wonen. Vooral mijn huisarts en die wijkagent zijn heel aardig hoor. Die luisteren ook heel goed. Maar niemand lukte het, niemand kon me helpen. Op een gegeven moment kwam de kinderbescherming wel kijken, maar die wilden toen mijn andere kindjes meenemen, en niet de oudste! Terwijl de oudste het probleem was!”

“Je moet op een gegeven moment gewoon hulp zoeken. Het gaat van schuld naar deurwaarder, dan kijken ze naar jou, naar je kinderen en dan komen ze er ook niet uit. Op een gegeven moment zie je helemaal geen lichtje meer branden. Tegenwoordig werken ze op één lijn. Maar het probleem is: ze weten helemaal niet wat er in mij omgaat! Ik heb al met zoveel mensen te maken gehad. Soms kwamen er mensen binnen, ze gingen zitten, praten, koffie drinken en peukies roken. Dan krabbelden ze wat op met een potlood en vervolgens zag je ze nooit meer.”

“Nu, op dit moment, heb ik sinds een paar weken eindelijk een beetje rust. Ik heb zelf een tijd gewerkt als alfahulp. In de thuiszorg was dat. Daar hoorde ik dat er een project was dat mijn zoon begeleid kon wonen. Daar ben ik dus uiteindelijk zelf achtergekomen! Maar goed, ik heb toen gebeld. Hij moest zich zelf aanmelden. Dat duurde weer een hele tijd, maar nu woont 'ie op zichzelf. Het is weer rustig in huis. Ik heb me alleen maar op mijn kinderen gericht. Die bloeien weer wat op, ze beginnen een beetje geintjes met elkaar te maken, zingen onder de douche en dansen door het huis. Ze leven weer op.

Dat komt ook: ik heb er nu eentje in huis en die lost echt al mijn problemen op. Janneke heet ze. Vlot type, gewoon een praatje. Het eerste wat ze zei was: ‘ik heb gehoord dat er hier heel veel mensen over de vloer komen en hoe komt dat?’ Die luistert echt naar je. Ze kijkt ook echt naar de kinderen. Die zijn gek op haar. Ze vraagt ook gewoon: ‘Zeg, heb je hier al eens een brief naar geschreven?’ Of: ‘Wil je dit wel eigenlijk?’ Nou, echt een fantastische meid. Zij neemt mijn schulden op zich en gaat niet de deur uit voordat ik rustig ben. Dat is voor mij en mijn kinderen echt heel erg goed.”

1.2 Meerdere problemen betekent meerdere organisaties

Exemplarisch

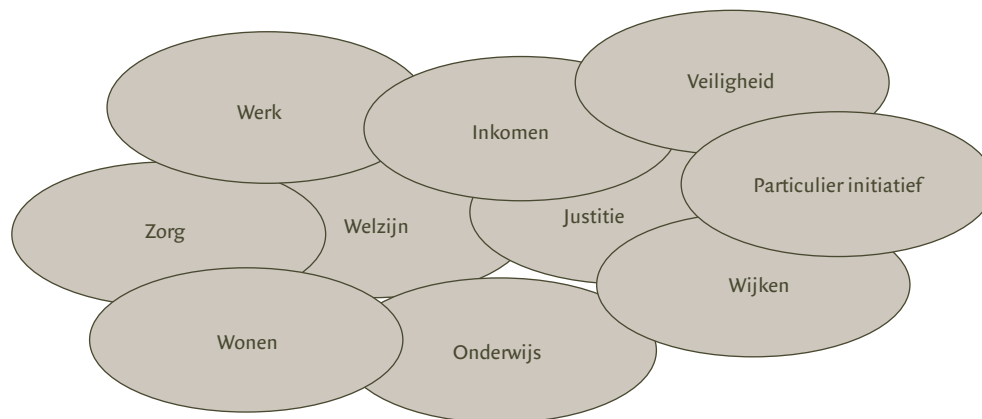
De drie verhalen van de mensen hierboven zijn exemplarisch voor mensen met meerdere problemen. En hoe verschillend ze op het eerste gezicht ook lijken, er bestaan overeenkomsten. Ten eerste kampen ze met problemen waar een verband tussen bestaat. Bovendien zijn het mensen die zich aan de onderkant van de samenleving bevinden. Vaak zijn ze afhankelijk van dienst-, hulp- en zorgverlening. Het ontbreekt ze aan voldoende inkomen en het vermogen om hun eigen problemen op te lossen. Daarnaast is er nog een overeenkomst. De mensen die aan het woord zijn kampen allemaal met problemen op meerdere terreinen. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg, wonen, werk, inkomen,

welzijn, onderwijs en justitie. In Nederland betekenen meerdere *problemen* vaak meerdere *organisaties*. Voor ieder probleem bestaat een aparte instantie of spelen meerdere instellingen een rol. Op nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal én buurniveau. Instellingen zijn soms niet eens op de hoogte van elkaars bestaan. Ze hanteren vaak verschillende doelstellingen en instrumenten, hebben bestuurders van divers plimage en zijn aan verschillende regels en budgetten gebonden.

Usual suspects

Al zullen de namen van organisaties lokaal verschillen, iedere sector heeft zijn *usual suspects* in de uitvoering. In de **zorg** zijn dit huisartsen, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), ziekenhuizen, verslavingszorg, methadonposten, afkickklinieken, dag- en nachtopvang, dagbestedingsprojecten, herkeuringsartsen, Bureaus Jeugdzorg, jeugdzorgaanbieders, consultatiebureaus, thuiszorg en opvoedingsondersteuning. Woningbouwcorporaties zijn de belangrijkste partij op **woongebied**. Maar er zijn ook (gemeentelijke) diensten die voorrangvergunningen verlenen als er sprake is van nood. Er zijn Meldpunten voor Zorg en Overlast die ingeschakeld worden door bureaus die overlast ondervinden. Dan is er de omvangrijke kolom **werk en inkomen**. Bij de Sociale Dienst van veel gemeenten zijn schuldsanering en bijzondere bijstand ondergebracht. Het UWV en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) zorgen voor uitkeringen, sociale voorzieningen en werk. Voor jongeren is er vaak een speciaal jongerenloket, waarin ook onderwijs is opgenomen. De sociale werkvoorziening verzorgt werk voor mensen die een kleine kans hebben om aan de bak te komen. De Belastingdienst int premies en toeslagen en regelt kortingen en bijlagen. In het **welzijnsdomein** gaat het om buurtwerk, maatschappelijk werk, jongerenwerk, begeleid wonen, blijf-van-mijn-lijfhuizen, emancipatieprogramma's en de projecten die de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) sinds januari 2007 in haar kielzog meevoert. In het **onderwijs** zijn te onderscheiden: het basisonderwijs, speciaal onderwijs, vmbo, mbo, hbo, de leerplichtambtenaar, het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC), het team voortijdig schoolverlaten, verschillende trainings-, disciplinerings- en motivatieprogramma's (voor jongeren die niet willen, durven, niet kunnen of niet weten waar ze moeten beginnen). In het kader van het integratiebeleid zijn er trajecten voor oudere mensen die geen werk of opleiding hebben. Ook **justitie** speelt een rol via de reclassering, gevangnissen, bureau Halt, wijkagenten, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de Raad voor de Kinderbescherming, Officier van Justitie, rechter en projecten voor ex-gedetineerden. In sommige steden vallen de hierboven genoemde instellingen en organisaties onder de sectoren **wijken** of **veiligheid**. Tenslotte zijn er nog vele **particuliere initiatieven** zoals de voedselbank en het Leger des Heils.

Figuur 1: Sectoren



42 instellingen

De opsomming van organisaties is niet compleet, maar het geeft wél een beeld waar iemand in terecht komt die bijvoorbeeld geen werk of opleiding heeft, slachtoffer is van huiselijk geweld en moeite heeft met het opvoeden van de kinderen. In één stad ontmoeten we een man waarmee 42 instellingen zich bezighielden of bezighouden. Deze instellingen acteren op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. Dat dit de kwaliteit van hulp- en dienstverlening niet ten goede komt, behoeft geen uitvoerig betoog. Overleg en afstemming is immers alleen in praktische zin al onmogelijk.

Deel van het probleem of van de oplossing?

Ghesquiére³ heeft veel onderzoek gedaan naar mensen met meerdere problemen en de manier waarop het geheel van hulp- en dienstverleningsorganisaties daarop reageert. Hij stelt dat er bij multiprobleemgezinnen sprake is van problemen bij het gezin én bij het hulpverleningsstelsel. Oftewel, één van de problemen waarmee deze gezinnen kampen is de dienst- en hulpverlening.

Als we het aanbod van dienst- en hulpverleningsinstellingen overzien, dan is het moeilijk voor te stellen dat er nog steeds mensen zijn die buiten de boot vallen. En dat het overweldigende aanbod niet op hun vraag aansluit. Of anders geformuleerd: dat de oplossingen die organisaties bieden niet passen bij het palet van de problemen waarmee mensen kampen. Laten we eerlijk zijn: voor het overgrote deel zijn er weinig problemen met de aansluiting van aanbod op vraag. Het gaat ons in dit onderzoek echter om mensen met meerdere problemen, zoals de mensen die we in de eerste paragraaf aan het woord lieten. Voor hen werkt het systeem dat voor heel veel anderen wel werkt, niet. Terwijl zij er in principe het meest baat bij zouden kunnen hebben. Maar gek genoeg zijn deze mensen, die meerdere problemen hebben, niet eens goed in beeld bij de instellingen, in de zin dat

³ Ghesquiére, P., Multi-problem gezinnen; problematische hulpverleningssituaties in perspectief, Garant Uitgevers, Leuven/ Apeldoorn, 1993, 5.

niet één instelling een totaalbeeld heeft van alle problemen. Hoe kan dat? In de volgende paragraaf gaan we op zoek naar een antwoord.

1.3 Publieke dienstverlening

1.3.1 Van nachtwaker naar verzorger

Hoe kan het dat de Nederlandse verzorgingsstaat zich zo heeft ontwikkeld dat de mensen die hulp- en dienstverlening het hardst nodig hebben er het minst van profiteren? **Hoe is het zover gekomen?** De Nederlandse verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen is grotendeels gevormd na de Tweede Wereldoorlog. Maar de grondslagen ervan zijn het resultaat van eerder ingezette sociale en politieke veranderingsprocessen. Nederland veranderde van een nachtwakersstaat in een verzorgingsstaat. Waar de nachtwakerstaat in de negentiende eeuw een heel beperkt takenpakket heeft (politie- en legerdiensten moeten de veiligheid van burgers garanderen), staat de verzorgingsstaat vanaf de Tweede Wereldoorlog garant voor ‘het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen’. Voor ons dus.

Zielenheil en caritas

Socioloog Abram de Swaan heeft het ontstaan van de Nederlandse verzorgingsstaat uitvoerig bestudeerd. In ‘Zorg en de Staat’⁴ zet hij zijn bespiegelingen uiteen. Volgens hem is de verschuiving van liefdadigheid (caritas) naar sociaal bewustzijn de belangrijkste verandering die leidde tot het ontstaan van de verzorgingsstaat. Eeuwenlang is de zorg voor naasten een uitgesproken privé-zaak. Er zijn namelijk geen overheden die hulp en zorg organiseren of verlenen. De zorg voor minderbedeelden komt vooral voort uit het Christelijke geloof, want zorgverlening aan je naaste leidt tot *eeuwige zielenheil*: “Hem die geeft, zal gegeven worden”.⁵ Maar, stelt De Swaan, dit religieuze motief is niet de enige reden voor de zorgverlening aan armen. Verschillende groepen hebben er ook *belang* bij. Er is eind 19^e eeuw al sprake van complexe stelsels met specifieke regelingen. Armen mogen bijvoorbeeld in een hoeve slapen, aan de maaltijd deelnemen, in gasthuizen slapen en aalmoezen in natura ontvangen. Deze stelsels regelen de verhoudingen tussen verschillende groepen mensen in de samenleving. Rijke leden van de samenleving voorzien arme leden op vrijwillige basis van voedsel, onderdak, kleding of andersoortige zorg en hulp. Met andere woorden, ze helpen de mensen die zichzelf niet staande kunnen houden. Waarom doen ze dit?

Volgens De Swaan offeren rijken geld en goederen op ten behoeve van anderen omdat armen in potentie *een bedreiging* voor hun bestaan vormen.⁶ Ze zien armen in potentie als rebellen, rovers, landlopers en dieven. Ze veroorzaken overlast, zouden wij nu zeggen. Armoede kan bovendien tot ziekte leiden, of nog erger: tot epidemieën. En ook de rijken zijn daar niet immuun voor. Daarom vormen de armen een bedreiging van bezit en gezondheid van de rijken. Die angst bestaat bij alle mensen die flink wat bezit hebben: de allerrijkste mensen in de samenleving (de elites), maar ook de burgerij. Daarom ontwikkelen ze collectieve arrangementen om de armen met hun ergste en meest directe

⁴ Swaan, A. de, *Zorg en de staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1989.

⁵ De Swaan, 1989, 36.

⁶ De Swaan, 1989, 32.

problemen te helpen. Naasteliefde ontwikkelt zich met de tijd dus tot een stelsel van rechtvaardigheid voor de armen én bescherming van de rijken tegen de armen. De religieuze fundering (de Christenplichtige naasteliefde) en vrijblijvendheid (rijken ondersteunen de armen omdat ze dat zelf willen, niemand is verplicht dit te doen) vormen lange tijd de belangrijkste pijlers van het stelsel.

We zijn allemaal van elkaar afhankelijk

Toch brokkelen de charitatieve stelsels na verloop van tijd af. En dat is niet omdat het aantal armen vermindert. De afbraak van de caritas wordt vooral veroorzaakt doordat de religieuze fundering en de vrijblijvendheid van het charitatieve stelsel langzamerhand verdwijnen. De voornaamste oorzaak hiervan is wat De Swaan een 'toenemende interdependentie' noemt. We worden in de loop der eeuwen steeds meer afhankelijk van elkaar, stelt hij. Het uitdijen van de overheid, de verstedelijking en de opkomst en groei van de markteconomie zorgen ervoor dat mensen steeds meer op elkaar zijn aangewezen. De Industriële Revolutie zorgt bovendien voor arbeidsdeling. Mensen worden steeds beter in 'één deeltje' van het geheel. Maar voor hun brood en vlees zijn ze toch echt afhankelijk van anderen. Stukje bij beetje beginnen mensen zich te realiseren dat ze inderdaad afhankelijk zijn van andere mensen, betoogt De Swaan. Dat komt vooral door oorlogen, epidemieën, hongersnoden, revoluties en economische crises. Voor hun eigen overleven is iedereen (dus rijk en arm) afhankelijk van elkaar, zo werd pijnlijk duidelijk in tijden van crisis.

Sociaal bewustzijn

Mensen gaan zich steeds meer bekommeren om omstandigheden buiten hun directe leefwereld en gezichtsveld. De religieuze fundering maakt daardoor langzamerhand plaats voor 'sociaal bewustzijn'. Armen worden niet alleen meer als een bedreiging gezien die door het treffen van allerlei regelingen kon worden afgewend, maar ook als potentiële werknemers. En, later, ook als kiezers en consumenten. Ze zijn dus niet alleen een bedreiging, maar ook een kans. Dit bewustzijn bepaalt het denken over armen en armoede: namelijk dat het een sociaal probleem is.

Hun besognes zijn het resultaat van de omstandigheden waarin ze verkeren, beseffen steeds meer mensen zich. Het is in ieders voordeel om ernaar te streven die omstandigheden voor de armen te verbeteren en armoede in het algemeen te bestrijden. Enerzijds voor de armen zelf, maar anderzijds omwille van de eigen positie van rijken en burgers. De armoede heeft namelijk indirect gevolgen voor de eigen positie. Het streven naar zielenheil en het beschermen van het eigen belang maakt dus plaats voor sociaal bewustzijn.

Zorg (voor en door iedereen)...

Het stelsel wordt steeds dwingender. In toenemende mate raken de rijke groepen in de samenleving ervan overtuigd dat de bestaande arrangementen te vrijblijvend zijn. Dat ligt in de aard van het systeem besloten. We stuiten hier op het zogenoemde *free riders problem*. Dit houdt in dat mensen ook zonder bij te dragen aan collectieve arrangementen de vruchten ervan kunnen plukken. Het risico bestaat dat collectieve arrangementen geen stand houden. Degenen die wél hun bijdrage leveren, willen dat iedereen die kan participeren en meebetalen dat ook doet. Dus moet het stelsel eigenlijk voor iedereen gelden én verplicht zijn. De burgerij en elites zien in toenemende mate de staat als aangewezen instantie om die vrijblijvendheid terug te dringen. Dus worden arrangementen steeds

omvattender (voor iedereen geldend) en worden deelname en bijdrage afgedwongen. Maar hoe dwing je dat af?

... en de staat

Of beter gezegd: wie dwingt dat af? De Swaan antwoordt hierop: de staat. De staat ontpopt zich tot het centrale gezag, eigent zich een geweldsmonopolie toe en gaat een steeds belangrijkere rol spelen. Met het geweldsmonopolie bedoelen we dat de staat de enige is die gelegitimeerd (als uiterste middel) geweld mag gebruiken. Hoe meer de staat zich deze taak toeëigent, hoe meer de collectieve arrangementen een publieke zaak worden. De leden van de samenleving kiezen er immers voor een orgaan te machtigen dat middels een ‘aanzienlijke belastingdruk en met inkomensherverdeling’ de hulp en zorg voor de misbedeelden in de samenleving op zich neemt.⁷ Religie en vrijblijvendheid maken plaats voor dwingende collectieve arrangementen onder supervisie van de staat. Het sociaal bewustzijn heeft gezorgd dat hier draagvlak voor ontstaat. Vanaf het einde van de negentiende eeuw zorgen gevolgen van ontwikkelingen dat de staat een steeds grotere rol krijgt toebedeeld. Door verstedelijking en industrialisatie roepen bijvoorbeeld huisvesting en hygiëne om ingrijpen. Steden verpauperen en epidemieën breken om de haverklap uit, vooral in verstedelijkte gebieden. Ook zorgt de toenemende arbeidsdeling voor een grote behoefte aan geschoolde werknemers. Het besef dringt door dat sociaal-economische omstandigheden de oorzaak zijn van de problemen van armen. Armenzorg wordt vanaf halverwege de negentiende eeuw stap voor stap een structurele kostenpost op het (beperkte) overheidsbudget. Daarnaast stelt de overheid wetgeving op die mensen moet beschermen tegen inkomensverlies. In 1854 wordt de Armenwet van kracht, in 1889 het zogenoemde Kinderwetje van Van Houten (die kinderen onder de twaalf jaar verbiedt te werken). Ook de Veiligheidswet van 1895, de Ongevallenwet uit 1901, de Invaliditeitswet uit 1919 en de Ziekte-wet uit 1930 illustreren dat de overheid burgers tegen inkomensverlies en dus tegen armoede probeert te beschermen.⁸

De economische crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog hebben de actieve rol van de staat in de hand gewerkt. De staat wordt in deze decennia in toenemende mate gezien als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het welzijn van al die getroffen en gedupeerden. Hierdoor neemt de interventie van de staat in de economie toe. Én: de staat krijgt een steeds grotere verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid en de gezondheids- en welzijnszorg.⁹

Verzuilde organisaties

In een sterk verzuilde samenleving, waarin iedere groep eigen politieke, culturele en maatschappelijke organisaties had, ontspruiten steeds meer ‘proto-uitvoeringsorganisaties’. Dit zijn kleine particuliere organisaties die voor de eigen zuil (mensen van de eigen gezindte of politieke overtuiging) de hulp en zorg voor de misbedeelden op zich nemen. Hieruit komt het maatschappelijk werk voort, maar bijvoorbeeld ook de gezinshulp. De staat neemt eerst de financiering en later ook de organisatie als geheel over, omdat steeds meer mensen dit als een overheidstaak beschouwen. Particuliere initiatieven worden zodoende publieke organisaties. Hieruit ontwikkelen zich de uit-

⁷ De Swaan, 1989, 260.

⁸ Schuyt, K. en R. van der Veen (eds.), *De verdeelde samenleving; een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Stenfert Kroesse, Houten, 1986, 5.

⁹ Schuyt en van der Veen, 1986, 7.

voeringsinstanties die zich bezighouden met de uitvoering van de taken van de verzorgingsstaat.¹⁰ Deze ontwikkelingen zetten zich na de Tweede Wereldoorlog door. De kabinetten van socialisten en katholieken (Rooms-rode kabinetten) bouwen de verzorgingsstaat flink uit. Er komen talloze voorzieningen, van uitkeringen tot minimumlonen. Er ontstaan steeds meer ‘genationaliseerde’ of zelf in het leven geroepen organisaties die deze voorzieningen gaan uitvoeren.

Van welvaart naar welzijn

Gedurende de wederopbouwfase voeren de opeenvolgende kabinetten een geleide loonpolitiek. Deze wordt tegen het einde van de jaren vijftig losgelaten. Hierdoor stijgt de welvaart enorm. De Nederlandse overheid besteedt een groeiend deel van die welvaart aan de sociale zekerheid, ondanks het feit dat steeds minder mensen arm zijn. In deze periode verschuift de focus van de overheid van de maatschappelijke welvaart naar het welzijn van de burger. Meer dan ooit tevoren gaat de overheid zich richten op een verdere herverdeling van inkomen en breidt zij de gemeenschapsvoorzieningen uit. Mensen vinden het nu problematisch dat niet iedere burger kan profiteren van de voorspoed. Bovendien maakt niet iedereen gebruik van de voorzieningen waarop hij of zij recht heeft. Ook dat moet volgens veel politici worden bestreden. De keuzes voor het uitbouwen van de verzorgingsstaat waren in de jaren zestig en zeventig sterk gepolitiseerd. Het ging steeds meer om het bestrijden van onrecht. Het welzijn van iedere burger, ook de burgers die minder inkomen hadden, moet worden bevorderd. Dat is het doel geworden.

De staat groeit

Het overheidsapparaat groeit vanaf deze periode erg snel. De nieuwe voorzieningen moeten in wetten en regels worden verankerd, er moet beleid worden ontwikkeld en de uitvoering moet goed worden geregeld. Romke van der Veen wijst hier op een mogelijk inherent probleem van de verzorgingsstaat: “Het overheidsapparaat groeit, onder andere als gevolg van het toenemende aantal taken en wetten. Als gevolg van haar eigen omvang kan de effectiviteit van het overheidsapparaat afnemen, waardoor veel beleidsdoelstellingen niet of moeilijk kunnen worden waargemaakt. De reactie op deze afnemende effectiviteit is een verfijning en uitbreiding van het regelsysteem en als gevolg daarvan weer een uitbreiding van het apparaat.”¹¹ Vanaf de ‘loonexplosie’ van 1962-1963 (het loslaten van de geleide loonpolitiek) groeit het aantal voorzieningen van de sociale zekerheid en daarmee ook het overheidsapparaat. En met het overheidsapparaat het aantal doelstellingen dat de overheid moet realiseren en het aantal diensten dat de overheid moet verlenen. Daarmee neemt ook het aantal instellingen en overheidsorganisaties toe. Het wordt aan de andere kant dus steeds moeilijker om alle doelstellingen ook daadwerkelijk te verwezenlijken.

Voorzieningen zijn duur

Dan stopt de expansie. Vanaf het midden van de jaren zeventig raakt de verzorgingsstaat in een fase van stagnatie en heroriëntatie.¹² Neemt de overheid niet teveel hooi op haar vork door voor het welzijn van de burgers te zorgen? Substitueer je de ene afhankelijkheid (charitas; zorg van naasten) niet voor de andere (zorg van de welvaartsstaat)? Er rijst kritiek op de onbeheersbaarheid van de

¹⁰ Schuyt en van der Veen, 1986, 9.

¹¹ Schuyt en van der Veen, 1986, 202.

¹² Schuyt en van der Veen, 1986, 14.

exponentieel groeiende verzorgingsstaat. Vooral de kosten ogen nogal problematisch.¹³ De in 1967 ingevoerde Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) blijkt bijvoorbeeld veel meer te kosten dan verwacht. Bij invoering schatten beleidsmakers dat tussen de 150.000 en 200.000 mensen hiervan gebruik zouden maken. In 1984 blijkt dit ruim drie keer zoveel te zijn, tegen de 550.000 mensen.¹⁴ Bijna 30% van het netto nationaal inkomen wordt in ditzelfde jaar besteed aan de sociale zekerheid.¹⁵ De oliecrises van de jaren zeventig leiden tot economische stagnatie. Het wordt duidelijk dat er een groep is ontstaan die structureel is afgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt. Dit kan wel eens leiden tot structurele afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen, voorzien vooral de tegenstanders van een omvangrijke verzorgingsstaat. De kosten rijzen, om kort te gaan, de pan uit. En dat terwijl de doelstellingen (welzijn voor ieder lid van de samenleving) lang niet altijd gediend blijken met een uitbreiding van het aantal voorzieningen, menen vele critici en politici.

Voortschrijdende fragmentarisering

De dienstverlening van de overheid fragmentariseert steeds verder. Wet- en regelgeving worden steeds diverser, complexer en meer versnipperd. Het gehele overheidsapparaat daardoor ook. “De ‘hele’ persoon wordt versplinterd over talloze rollen en dit heeft allerlei effecten die men vaak met de term vervreemding weergeeft; men herkent zichzelf niet meer in de rollen die men moet spelen,” stelt Kees Schuyt.¹⁶ De burger wordt navenant in steeds verschillende hoedanigheden aangesproken, waardoor verdere fragmentatie van het sociale leven van de leden van de samenleving ook door het functioneren van het overheidsapparaat wordt versterkt.

De tegenreactie

Vanaf halverwege de jaren tachtig, en met name in de jaren negentig, ontstaat als tegenreactie het nieuwe publieke management: *New Public Management* (NPM). Dit is een verzamelbegrip voor een set van managementideeën voor de publieke sector die grotendeels zijn geïnspireerd op marktwerking en management in de private sector. De theoretici van de NPM-school (Hood, Osborne en Gaebler)¹⁷ bepleiten een veel efficiëntere publieke sector. De publieke sector zou sterker marktgeoriënteerd worden ingericht. Dat betekent bijvoorbeeld dat overheidsinstanties klantgerichter, ondernemender en concurrerender moeten worden. Bedrijfsvoering en dienstverlening worden veel meer in economische termen gevat. En leidinggevend zijn geen leidinggevend meer, maar managers. Zij leveren producten en diensten en kunnen, net als in het bedrijfsleven, worden afgerekend op de kwaliteit daarvan. Tot zover de theorie.

¹³ Schuyt en van der Veen, 1986, 12. En: Vliet, I. van, Sociale zekerheid in de klem, in: Schuyt en van der Veen, 1986, 93-116, 113.

¹⁴ Vliet, I. van, 1986, 106.

¹⁵ Vliet, I. van, 1986, 102.

¹⁶ Schuyt en van der Veen, 1986, 17.

¹⁷ Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading MA: Addison-Wesley, 1992. Hood, Ch. en J. Peters, *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2004; 14: 267-282

In de praktijk heeft het denken in termen van nieuw publiek management in westerse landen geleid tot een aantal stevige hervormingsagenda's¹⁸. De kritiek op de onbeheersbaarheid en veel te dure verzorgingsstaat leidde tot het varen van een andere koers. Onder invloed van het bewind van Thatcher en Reagan komt de nadruk in toenemende mate te liggen op het beperken van staatsinterventie en het afslanken van het overheidsapparaat. Ook worden de mogelijkheden van privatisering van publieke organisaties onderzocht en uitgevoerd. Voor het publieke management impliceren deze veranderingen een verzakelijking van de bedrijfsvoering. De overheid zou veel meer op de leest van efficiëntie, effectiviteit en verantwoording worden geschoeid. De overheid introduceert op basis van de theoretische inzichten een veel bedrijfsmatiger werkwijze. Met concurrentie, prestatiecontracten en –indicatoren en verantwoordingsmechanismen. De omvorming van de verzorgingsstaat en de introductie van de NPM-werkwijze gaan eind jaren tachtig en begin jaren negentig hand in hand met bezuinigingen. Verbeteringen in termen van kostenreductie en efficiëntie worden onderkend, maar toenemende kwaliteit of effectiviteit van dienstverlening is niet aantoonbaar verbeterd. In de eerste jaren van de 21^e eeuw zijn doorgeschoten bureaucratie en ondermaats presteren in zorg, onderwijs en probleemwijken dominante thema's op de politieke agenda's. Het nieuwe publieke management heeft een boel gestroomlijnd en efficiënter gemaakt, maar is niet in staat gebleken de hardnekkigste maatschappelijke problemen aan te pakken.

Meerdere problemen

Voor een procentueel gezien kleine groep sorteert het nieuwe publieke management zelfs een averechts effect. Door verdere differentiatie en specialisatie van dienstverlening treedt ook een voortschrijdende fragmentarisering op. Die gefragmenteerde diensten worden door targets gedwongen tot presteren en concurreren en meestal niet tot samenwerken. Instanties hebben dus belangen om bepaalde 'klanten' juist wel naar zich toe te trekken of juist te mijden, afhankelijk van waar ze op afgerekend worden. Mensen die op *meerdere* leefgebieden met ernstige problemen kampen kunnen hierdoor niet goed worden geholpen. Dit zijn mensen die aanspraak maken op verschillende overheidsvoorzieningen, regelingen en tegemoetkomingen. Ze hebben te maken met allemaal verschillende instanties, publiek en privaat door elkaar. Zij moeten voldoen aan allerlei verschillende (en soms tegenstrijdige) eisen, verplichtingen en procedurele formaliteiten. Het nieuwe publieke management, met targets, afrekenbaarheid en fragmentarisering, heeft ervoor gezorgd dat deze mensen in een vaak erg onoverzichtelijke situatie terechtkomen. Zij kunnen zichzelf sowieso al moeilijk redden, omdat dit de zwakkeren van de samenleving zijn. De veelheid aan instanties en hun eisen werkt de reddeloosheid in hand. Voor deze groep mensen heeft het NPM tot een situatie geleid waarin de verzorgingsstaat niet adequaat reageert op de noden van de misbedeelden in de samenleving. Voor *dé* mensen is de verzorgingsstaat op dit moment simpelweg (nog) niet ingericht.

¹⁸ Zie voor een uitstekende uiteenzetting: Pollitt, C., en G. Bouckaert, *Public Management Reform, A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004

1.3.2 Problemen begin 21^e eeuw (de laatste 10%)

Laten we eerst eens kijken hoe groot het probleem is in kwantitatieve zin. Het voorbeeld van één man die met 42 instellingen te maken heeft, is extreem. Maar hoe vaak komt het voor dat meerdere organisaties bij mensen met verschillende problemen betrokken zijn? Hoeveel mensen met meerdere problemen zijn er eigenlijk? En hoeveel professionals houden zich met hen bezig? Daar is niet zo makkelijk een antwoord op te geven. Navraag bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) leerde ons dat deze reken- en planningscentra ook geen cijfers hebben over bijvoorbeeld het aantal multiprobleemgezinnen. Wel willen ze die cijfers in de toekomst produceren, maar dat is nog geen sinecure. De problematische pogingen om data en informatie te verzamelen raakt de kern van de problematische hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. De reden daarvoor is: de informatie over de gezinnen is net zo versnipperd en verspreid als de dienstverlening aan de mensen zelf. Iedere organisatie weet een beetje, het collectief weet weinig tot niets. Daarnaast heeft lang niet iedere instelling door dat het om mensen met meerdere problemen gaat. De Belastingdienst kan dit bijvoorbeeld niet op een aangifte zien. Een jongerenwerker die iemand op straat aanspreekt, is ook niet direct op de hoogte van de achtergrond van deze persoon. En een medewerker van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) die uitlegt dat je verplicht moet gaan werken om een uitkering te behouden, weet niet altijd dat de maatschappelijk werker dezelfde persoon 's-ochtends heeft verteld dat vrijwilligerswerk misschien wel wat is, om weer ritme op te doen. Het feit dat het moeilijk is om informatie te verkrijgen over het aantal mensen met meerdere problemen, heeft dezelfde oorzaak als de gebrekkige hulp- en dienstverlening. De informatie is verdeeld over verschillende instanties. Er bestaan nauwelijks complete dossiers. Daarom is het ook niet altijd duidelijk dat er sprake is van meerdere problemen. Omdat de problemen die bekend zijn bij verschillende organisaties *niet bij elkaar komen*. Dan is het moeilijk om te bepalen of het om meerdere problemen gaat en om hoeveel mensen het gaat.

Schatting

We kunnen een voorzichtige schatting maken van het aantal gezinnen met meerdere problemen. Volgens het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geldt dit voor 0,5 tot 1% van de gezinnen in ons land.¹⁹ Dit zijn landelijk gezien 34.333 tot 68.667 gezinnen. In een G27-stad zoals Groningen wordt het aantal gezinnen met meerdere problemen geschat op 250. In de provincie Groningen wonen 830 gezinnen met meerdere problemen. Dat is 1,5 % van het totaal aantal gezinnen in de provincie.²⁰ De jeugdzorgcoördinator van Amsterdam²¹ stelt dat het verschrikkelijk moeilijk is om vast te stellen hoeveel multiprobleemgezinnen er in zijn stad wonen. Gebaseerd op dossieronderzoek bij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) naar gezinnen met meerdere problemen en met kinderen van nul tot vier jaar, schat hij dat er in Amsterdam 800 tot 1000 van deze gezinnen leven. Let wel, het draait hier om gezinnen (met kinderen van nul tot vier jaar). Het aantal *personen* met meerdere problemen zal dus hoger uitvallen om de simpele reden dat gezinnen door-

¹⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 26 januari 2006, 29815, nummer 47.

²⁰ Grisnich, F., Hulp zonder drempels; hulp aan multi-probleem gezinnen in de provincie Groningen, (werkgroep multi-probleem gezinnen), CMO Groningen, Groningen december 2006, 4.

²¹ Nota, P., De aanpak van multiprobleem gezinnen in de stad Amsterdam, Amsterdam juni 2007, 1.

gaans uit meerdere personen bestaan²². Bovendien vallen mensen zonder kinderen en alleenstaanden hier niet onder, of ze nu wel of niet kampen met meerdere problemen. Voorlopig constateren we voorzichtig dat ongeveer 1% van de Nederlanders te maken heeft met meerdere problemen.

Daarnaast kunnen we indirect bewijs verzamelen. De meeste mensen met meerdere problemen kampen met een gebrek aan inkomen. Armoede kan dus ook een indicator zijn. Volgens de armoedemonitor van het SCP en het CBS leefde in 2006 9% van de Nederlandse gezinnen onder de officiële armoedegrens.²³ Natuurlijk willen we daarmee niet zeggen dat iedereen die onder deze grens leeft automatisch te maken heeft met meerdere problemen. We kunnen het wel omdraaien. We constateren dat mensen met meerdere problemen ook een inkomensprobleem hebben en dat de kans dus groot is dat mensen met meerdere problemen zich onder de armoedegrens, in de 'groep van 9%' bevinden.

In de Sociale Staat van Nederland van 2007 kijkt het SCP naar de mate waarop achterstand in inkomen, opleiding en arbeidsmarkt elkaar versterken. De conclusie luidt dat 2% van de Nederlandse bevolking onder de 65 jaar kampt met een cumulatieve maximale achterstand op de hierboven genoemde gebieden.²⁴ Dit betekent dat ze ver achterlopen qua inkomen, opleiding en werk. De kans is groot dat deze mensen met meerdere instellingen te maken hebben.

165.000 mensen

We concluderen dat het niet exact is vast te stellen hoeveel mensen in Nederland met meerdere problemen kampen. De benodigde data zijn door de versnipperde dienstverlening en dito statistieken moeilijk te achterhalen. Daarnaast weten we niet of iedereen die kampt met meerdere problemen überhaupt *ergens op de kaart staat*. Wel constateren we dat er ook in kwantitatieve termen een probleem is. Rond de 10% van de Nederlanders onder de 65 jaar heeft moeilijkheden op het gebied van inkomen en rond 1% van de totale bevolking kampt met meerdere problemen. Daarmee bedoelen we dat zij problemen hebben in minimaal drie van de domeinen zorg, wonen, werk, inkomen, welzijn, onderwijs en justitie. Dat zijn dus tussen de 160.000 en de 170.000 mensen. Met deze getallen zitten we waarschijnlijk aan de voorzichtige kant omdat we tellen in mensen en niet in gezinnen. Daarbij willen we benadrukken dat het gaat om een schatting. Het precieze aantal is kwantitatief moeilijk te bepalen.

Wat kost dat?

Vervolgens een oer-Hollandse vraag: wat kost dat? Hoe groot is het probleem in financiële zin? Hier speelt hetzelfde probleem als bij het achterhalen van informatie. Exacte cijfers over de kosten van de hulp aan gezinnen met meerdere problemen zijn moeilijk te achterhalen omdat de administratie over de hulp aan deze mensen bij afzonderlijke organisaties ligt. Wellicht helpt een gedachte-experiment ons verder. De vader van een gezin dat meer dan vijftien instellingen over de vloer kreeg, schatte dat

²² Volgens het CBS ging het in 2006 om gemiddeld 2,3 personen per gezin. Bron: Webmagazine (woensdag 18 april 2007), internet: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2175-wm.htm>.

²³ Internet: www.armoedemonitor.nl.

²⁴ Sociaal en cultureel planbureau (SCP), De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag 2007, 284.

hij zo'n tien tot vijftien uur per week kwijt is aan verschillende dienstverleners. Laten we zeggen dat een gemiddelde hulpverlener € 75.000 per jaar kost. Uitgaande van een 36-urige werkweek komen we dan op € 26.000 per jaar. Dat zijn de directe kosten van de contacturen tussen instellingen en cliënt. Dan zijn er nog de kosten van onderlinge afstemming tussen de instellingen, de overhead en de verantwoordingskosten. Met het invullen van 'formulieren' ter verantwoording van inspanningen van de professionals is veel tijd gemoeid. Als we uitgaan van € 5.000 overhead per persoon per jaar (kantoorkosten etc) en vier uur overleg en verantwoording per cliënt per week (€ 8.300 per jaar) dan bedragen de kosten voor de hulp- en dienstverlening aan dit gezin zo'n € 39.300 per jaar. Dat zijn alleen de uitvoeringskosten. Een eventuele uitkering of bijvoorbeeld bijzondere bijstand hoort daar niet bij. Wel moeten we voorzichtig zijn met deze schatting, die immers is gebaseerd op een gedachte-experiment. Het kan dus € 10.000 of € 15.000 minder zijn, maar ook € 5.000 meer. Het onderzoek dat de gemeente Enschede liet verrichten²⁵, biedt wellicht uitkomst. Op basis van dossiers van twintig jongeren met problemen heeft de gemeente laten berekenen wat de kosten zijn van hulpverlening aan deze groep. De gemiddelde kostprijs voor de hulpverlening was € 15.200. Zeven van de twintig jongeren vielen in de categorie zware multiproblematiek. Voor deze jongeren was de gemiddelde kostprijs van de hulpverlening € 26.718. Daarbij moeten we aantekenen dat de berekening niet op jaarbasis heeft plaatsgevonden, maar voor de duur van het traject. Het langste traject stamt uit mei 2004 (€ 58.678) en het kortste traject uit april 2007 (€ 23.033). Dit zijn alleen de gemaakte kosten in het kader van zorgtrajecten. De inzet van programma's op bijvoorbeeld de terreinen justitie, werk, welzijn, inkomen of onderwijs vallen hierbuiten. Ook vallen overheadkosten er buiten. Het zijn bovendien berekeningen op individueel niveau en dus niet op gezinsbasis.

En wat leveren de investeringen uiteindelijk op? Ook dat is moeilijk te bepalen. We concluderen dat we forse bedragen uitgeven aan mensen die nog steeds buiten de boot vallen. Of zoals een respondent het zei: "80% van de kosten gaat in 20% procent van de mensen zitten, zonder dat we precies weten wat het effect is." Het weerspiegelt het Pareto-principe dat stelt dat 80% van de effecten uit 20% van de oorzaken komt. In het geval van hulp aan mensen met meerdere problemen doet zich deze variant voor: 80% van de inspanningen van hulpverleners gaat zitten in 20% van de werkvoorraad.²⁶ Voor managers in de markt betekent dat vaak dat ze de laatste twintig procent van de markt laten zitten. In de publieke sector is dat niet echt een optie: iedere burger telt. Of de verdeling precies 80-20 is kunnen we niet achterhalen. Daar gaat het ook niet om. Wél is het duidelijk dat een groot deel van de middelen aan mensen met meerdere problemen wordt besteed. Dat het grote inspanning vergt om mensen met meerdere problemen bij de samenleving te betrekken. Stel dat inderdaad 165.000 mensen met meerdere problemen kampen en dat die hulpverlening inderdaad gemiddeld € 20.000 per persoon per jaar kost, dan geven we als samenleving jaarlijks 3,3 miljard euro uit op een manier die, volgens de betrokkenen, niet efficiënt en niet effectief is. En waarbij we een doelgroep van onbekende omvang niet in beeld hebben en geen gegevens paraat hebben om ze op te sporen.

²⁵ Kouwenhoven, A.J.J. en R.H. Firet, Anpak'n Dossieranalyse pilot; Indicaties voor een persoonsvolgend budget in de hulpverlening aan jongeren met zware meervoudige problematiek in Netwerkstad Twente, Bestuur & Management Consultants, september 2007

²⁶ Internet: <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/capplan.pdf>, 14.

1.3.3 Uitdagingen

Mensen met relatief weinig problemen of behoeften, hebben voordeel bij de manier waarop de verzorgingsstaat is georganiseerd. Mensen met meerdere problemen, hebben juist last van de manier waarop de verzorgingsstaat is georganiseerd. Instellingen werken vaak langs elkaar heen bij mensen met meerdere problemen. Daar is veel geld mee gemoeid, zonder dat duidelijk is hoeveel dat precies is en wat dit oplevert. Dit maakt de inzet van middelen sowieso moeilijk te verantwoorden. Belangrijker is dat mensen met meerdere problemen vaak verstoken blijven van oplossingen terwijl het aanbod van oplossingen groot en divers is. Blijkbaar is de huidige verzorgingsstaat maar moeilijk in staat de mensen te helpen die de hulp het hardst nodig hebben. Kortom, we zien aan de ene kant een veelheid aan professionals, instellingen, beleid, maatregelen, missies, budget, projecten en doelstellingen. Aan de andere kant zien we dat mensen met meerdere problemen nauwelijks adequaat worden geholpen. Ze krijgen hier wat hulp en daar wat hulp, maar ontsnappen niet structureel uit hun probleemsituatie.

In dit boek vragen we ons af hoe dit kan, en vooral hoe het beter kan. Daarmee richten we ons op een specifiek domein van de verzorgingsstaat: mensen met meerdere problemen. Maar de betekenis van het onderzoek is breder. De manier waarop hulp- en dienstverleningsorganisaties mensen met meerdere problemen helpen vormt een lens op de manier waarop de verzorgingsstaat als geheel functioneert. We staan immers voor de uitdaging om onze verzorgings- en dienstverleningsarrangementen aan te passen aan de uitdagingen van de toekomst. Die uitdaging wordt zeer manifest als het gaat om de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Deze mensen wijken immers af van de standaard en dus is er maatwerk nodig om ze te helpen. Maar het leveren van maatwerk zal in een pluriforme, individualiserende en veeleisende samenleving voor de hele publieke sector belangrijk worden. Daarmee raken de problemen die de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen aan de problemen van de verzorgingsstaat in zijn geheel, en de oplossingen kunnen de verzorgingsstaat van de toekomst vormgeven.



2. Vragen, mogelijke antwoorden en aanpak

2.1 Vragen

Om focus aan te brengen in de problemen die we hebben beschreven, laten we ons leiden door een analytische vraag. Voor het ontwikkelen van oplossingen stellen we een ontwerpvrage. We formuleren deze vragen als volgt:

Analyse

Wat belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen?

Ontwerp

Hoe kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren?

Begrippen

Onder hulp- en dienstverlening verstaan we alle organisaties die hulp en diensten verlenen waarop mensen met meerdere problemen aanspraak kunnen maken (of zij daar nu gebruik van maken of niet). Adequate hulp- en dienstverlening is volgens ons a) efficiënt of doelmatig, b) effectief in termen van duurzame oplossingen ofwel doeltreffend en c) rechtmatig in termen van bestede middelen en gerealiseerde oplossingen. In navolging van Ghesquière²⁷ stellen wij dat *Mensen met meerdere problemen* kampen met moeilijkheden in *meerdere* van de domeinen zorg, wonen, werk, inkomen, welzijn, onderwijs en justitie, naast problemen met hulp- en dienstverlening. Wij kiezen voor een definitie vooral in termen van domeinen om dat we ons richten op de *dienst- en hulpverleningskant* van de problematiek. Aan de hand van deze definitie kunnen we dat in beeld brengen. Eerder dan bijvoorbeeld multiproblematiek te definiëren op basis van kenmerken van personen.

2.2 Regels zonder regie

2.2.1 Open vraag

De rode draad door de barrières die adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen in de weg staan, krijgen we met behulp van de volgende vraag: 'Wat belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen?'. Dit is een open vraag. Dat heeft het voordeel dat we alle antwoorden een kans geven. Aan de andere kant bestaat het risico dat ons antwoord te breed en te abstract wordt. Dat gaat ten koste van de praktische relevantie van dit werk. Een manier om focus aan te brengen in de vraag is het formuleren van mogelijke antwoorden (hypothesen). Dat kan op basis van wat we al weten uit de literatuur en wat de professionals daaraan toevoegen en andersom: wat we weten van de professionals en wat de literatuur daar aan toevoegt. Vervolgens kijken we dan of die antwoorden overeind blijven, aangescherpt of verworpen moeten worden.

²⁷ Ghesquière, 1993, 5.

2.2.2 Mogelijke antwoorden

In alle steden – zowel tijdens de intakegesprekken met projectleiders, als tijdens de interviews met stakeholders en tijdens de snelkookpansessies – werden steeds twee barrières genoemd. Ten eerste zitten *regels* in de weg. Meer specifiek: wetten van de nationale overheid die de lokale uitvoering frustreren. Ook het antwoord van onze begeleidingscommissie ging in die richting. Bij aanvang van het onderzoek was het mede onze opdracht om een lijstje van tien nationale wetten op te stellen die lokale uitvoering belemmeren. Een tweede antwoord vormt het *gebrek aan regie*. Verschillende instellingen projecteren hun oplossingen zonder overeenstemming op mensen met meerdere problemen. (Meer) regie zou daarvoor een oplossing zijn.

Ook in de literatuur komen we deze antwoorden tegen. In een rapport spreekt de Sociaal Economische Raad (SER) zich uitdrukkelijk uit voor een vermindering en vereenvoudiging van wetten en regels, naar aanleiding van het programma ‘Bruikbare rechtsorde’. De overheid erkent de klachten over ‘ontembare groei’ van het aantal regels, stelt de SER, en vooral de lasten die het voldoen aan regels met zich [mee] brengt, en de wijze van uitvoering van die regels door vergunningverleners, uitvoerders, handhavers en toezichthouders van de overheid.²⁸ De regels kunnen burgers of juist uitvoerende ambtenaren frustreren, valt ook te lezen in een internationaal vergelijkende literatuurstudie.²⁹ In Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten is de discussie over regelgeving zich gaan toespitsen op de vraag of ‘zelfregulering’ niet veel wenselijker is. In die landen vragen ze zich af (en ontwikkelen ze beleid) of al die opgelegde wet- en regelgeving de uitvoerders niet alleen maar in de weg zit. In deze literatuurstudie werpen de onderzoekers de vraag op of het niet wenselijk is ook in Nederland deze kant uit te kijken. De uitvoerbaarheid van wetten en regels moet in ieder geval meer centraal komen te staan. Dit betekent dat verschillende overheden de roep om vermindering van wetten en regels serieus nemen.³⁰ Ook publicaties als ‘Nederland Regelland; 9 routes langs administratieve lasten’ van www.lastvandeoverheid.nl wijzen hierop.

Regels staan niet alleen professionals in de weg, maar leveren vooral erg veel onduidelijkheid op. Dat staat in het WRR-rapport ‘Bewijzen van goede dienstverlening’. Maar, vraagt de WRR zich af, is die claim wel reëel? Zijn die regels wel het probleem? Of hebben we te maken met een ‘botsing tussen verschillende logica’s’?³¹ Die vraag is interessant. Want aan de ene kant constateren onderzoekers en professionals een te veel aan regels en aan de andere kant stellen zij te weinig regie vast. Wij formuleren deze twee antwoorden als *hypothesen* in de zin van verwachte verklaringen voor de gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen.

²⁸ Sociaal-Economische Raad (SER), Advies ‘Bruikbare rechtsorde’, september 2005, 11, 37.

²⁹ Gestel, Prof. Mr. R.A.J. van en Prof. Dr. M.L.M. Hertog, ‘Wat is regelruk; een verkennende internationale literatuurstudie’ Universiteit Tilburg en Rijksuniversiteit Groningen (juni 2006).

³⁰ Gestel, van en Hertog 2006, 104.

³¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam, november 2004, 28-29.

Wat belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen?

Verwacht antwoord: *Nationale regelgeving belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen op lokaal niveau.*

Verwacht antwoord: *Het ontbreken van regie belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen op lokaal niveau.*

Maatwerk

Aan deze twee verwachte antwoorden ligt wel een vooronderstelling ten grondslag. De uitvoerders in de praktijk die wij spraken gaan er over het algemeen vanuit dat de set van problemen waarmee mensen met meerdere problemen kampen vaak zo uniek is dat standaardoplossingen niet helpen. Vaak vormen deze mensen een uitzondering op het geheel aan regels en maatregelen. Alleen het toesnijden van het totale aanbod van hulp- en dienstverlening op het individuele geval biedt een oplossing. Regelgeving en gebrek aan regie staan het leveren van maatwerk in de weg. Met maatwerk leveren professionals ook een mogelijk antwoord op onze ontwerpvrage.

Hoe kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren?

Verwacht antwoord: *Door maatwerk mogelijk te maken kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren.*

2.3 Hoe hebben we het aangepakt?

2.3.1 Commissie Aanval op de Uitval

Hoe komt het dat mensen structureel buiten de maatschappelijke boot vallen? Met die vraag benaderde de G27 ons in het voorjaar van 2006. Daar was al een traject aan vooraf gegaan. Om gevoel te krijgen voor de materie had de commissie Aanval op de Uitval – waarin wetenschappers, bestuurders en ambtenaren participeerden – een analyse uitgevoerd naar goede projecten rondom wijken, probleemjongeren en kansarmen in Leeuwarden, Groningen, Zwolle, Deventer, Hengelo en Arnhem. In het bijpassende analyserapport formuleert de commissie bij monde van bestuurlijk trekker Frank Kerckhaert de ambitie om andere steden van deze koplopers te laten leren en de steden zelf een stap verder te helpen.³² De commissie sprak van barrières en het doorbreken daarvan. Aan ons werd gevraagd die barrières in kaart te brengen (wat belemmert adequate dienstverlening aan mensen met meerder problemen?) en ze vervolgens te doorbreken. De commissie werd een begeleidingscommissie en wij gingen aan de slag.

³² Internet: <http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/kcgs/bulk/producten/rapport-aanval-op-de-uitval-def-.pdf>.

Dertien steden, veertien projecten

Aanvankelijk participeerden er zes steden en zeven best practices in het project Aanval op de Uitval. Steden die goed werk verrichten op het gebied van probleemwijken (Leeuwarden, Groningen en Deventer), kansarmen (Zwolle en Arnhem) en probleemjongeren (Hengelo en Arnhem). Later kwamen daar nog zeven steden en zeven best practices bij, te weten Dordrecht en Nijmegen (probleemwijken), Heerlen, Eindhoven, Zaanstad en Leiden (probleemjongeren) en Enschede (multiprobleemgezinnen). In iedere stad zijn we begonnen met een intakegesprek. Daarin gingen we met de projectleiders op zoek naar de voornaamste barrières voor de volgende stap in hun project. Vervolgens hebben we met bestuurders, beleidsmakers, hulp- en dienstverleners en mensen met meerdere problemen gesproken. Dit had twee doelen. Ten eerste wilden we een zorgvuldig en compleet beeld krijgen van de projecten. Dat kan alleen als je die projecten vanuit verschillende hoeken bekijkt. Daarnaast hebben we in iedere stad in zogenaamde snelkookpansessie georganiseerd. Deze methode gaat uit van de gedachte dat je in abstracto nooit tot oplossingen kunt komen. Juist als je de expertise van deelnemers koppelt aan concrete vraagstukken komt een oplossing dichterbij. Om die reden hebben we mensen met meerdere problemen als casestudy in kaart gebracht. Vervolgens legden we die casus voor aan alle betrokkenen: uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders. Tijdens het project hebben meer dan 400 professionals deelgenomen aan een snelkookpansessie, hieronder leggen we uit van dit is.

2.3.2 Principes van de snelkookpansessie

Voor een uitgebreide beschrijving van de methode verwijzen wij u graag naar het boekje *Blik op de frontlijn*³³. In deze publicatie beperken we ons tot de principes achter de snelkookpan.

Principe 1: Perspectief van mensen met meerdere problemen brengt partijen bij elkaar

Tijdens een snelkookpansessie staat het perspectief van mensen met meerdere problemen centraal. Dat is immers degene waar alle partijen ‘het voor doen’. Dat kan bijvoorbeeld een verslaafde zijn, een voortijdig schoolverlater, een vader uit een multiprobleemgezin of een wijkpanellid. Vanuit het perspectief van de eindgebruiker is het heel goed mogelijk om de samenwerking tussen verschillende partijen te beoordelen. De vader in het probleemgezin is immers de enige die direct en (bijna) tegelijkertijd met bijvoorbeeld het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de Belastingdienst, de schuldsanering, de psychiatrische hulpverlening, de voedselbank, het opbouwwerk en begeleid wonen te maken heeft. De betrokken partijen zijn niet altijd op de hoogte van elkaars handelen, met het gevolg dat ze langs elkaar of zelfs tegen elkaar in werken. Wie vanuit mensen met meerdere problemen kijkt, ziet dat. Maar wie vanuit één van de betrokken instellingen kijkt, ontgaat dat. Bij mensen met meerdere problemen komen alle verschillende partijen bij elkaar; de problemen van mensen met meerdere problemen vormen een gemeenschappelijk doel voor de partijen. Om die reden is het perspectief van mensen met meerdere problemen een belangrijk element in de snelkookpansessie. Dat perspectief brengen we op verschillende manieren in.

³³ Kruijer, A.J. en J. de Jong, *Aanval op de uitval; blik op de frontlijn*, Nicis Institute, Den Haag, 2007. Internet: <http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/webwinkel/bulk/pdfs/pdf-aanvalopdeuitval-blik-op-frontlijn.pdf>.

Narratief

Na een gesprek met mensen met meerdere problemen schrijven we een narratief. Hierin vertalen we het perspectief van mensen met meerdere problemen op een verhalende manier. Het geeft aan hoe mensen met meerder problemen instellingen aankijken. Het begin van dit boek is gebaseerd op die narratieven.

Film

Om het probleem een 'gezicht' te geven, laten we de eindgebruiker ook 'zelf' aan de sessie deelnemen. Dat kan bijvoorbeeld door het gesprek dat we met de eindgebruiker hebben te filmen en tijdens de snelkookpansessie fragmenten hiervan te laten zien.

Live

Daarnaast is het ook mogelijk om mensen met meerdere problemen zelf aanwezig te laten zijn. De eindgebruiker kan dan zijn of haar eigen verhaal doen en als klankbord fungeren voor de oplossingen die de deelnemers bedenken. Werken die oplossingen voor de eindgebruiker?

Feitenrelaas

Het narratief en de film gaan in op het perspectief van de eindgebruiker. In het feitenrelaas objectiveren we de visie van de eindgebruiker. In een gesprek met frontlijnmedewerkers achterhalen we wat er feitelijk is gebeurd. Niet zelden gebruiken we daarbij ook dossiers die bijvoorbeeld hulpverleners hebben opgesteld. We gaan precies na met welke instellingen de eindgebruiker wanneer contact heeft gehad en wat dat heeft opgeleverd. Dit zetten we om in een schema met 'feiten'. Niet omdat de visie van de eindgebruiker niet zou kloppen, integendeel. Wel is het vaak zo dat mensen met meerdere problemen instellingen verwarren, regels verkeerd uitleggen en weinig zicht hebben op bijvoorbeeld de 'backoffice' van een gemeente. Dat is ook niet zo vreemd. Vaak hebben gemeenten immers zelf al casemanagers nodig om het overzicht te bewaren. Het feitenrelaas is de uitgetekende mars door de instituties van de eindgebruiker. Het maakt de deelnemers bewust van de handelingen van de andere partijen. Het zegt iets over de manier waarop de instellingen samenwerken en elkaar tegenwerken. Eventuele knelpunten zijn er makkelijk op aan te geven.

Het narratief en de film geven weer hoe de eindgebruiker tegen instellingen aankijkt. Het feitenrelaas gaat over de samenwerking tussen instellingen. We kunnen deze elementen afwisselend inzetten, naarmate de problematiek dat vereist. Vanzelfsprekend is een combinatie van de verschillende elementen ook mogelijk.

Principe 2: Concrete casus voor concrete oplossingen

Om abstracte discussies (en dus vaak vage oplossingen) te voorkomen, werken we met een concreet probleem van de eindgebruiker. Wat zegt dit probleem over de manier waarop de partijen samenwerken? En kunnen we deze situatie oplossen en, belangrijker, hoe zorgen we dat deze situaties structureel worden opgelost? Het concrete probleem vormt de rode draad in de discussie. Het voorkomt dat we verzanden in abstracties of afdwalen. Voorstellen tot verbetering van de partijen toetsen we aan het probleem: wat lost het op voor Joachim? En hoe kunnen we dit structureel gaan voorkomen voor andere Joachims? Een antwoord op die vragen is een eerste stap om van een concreet probleem naar een concrete oplossing te gaan.

Principe 3: Gedeelde probleemanalyse leidt tot gedeelde oplossing

Een gedeelde oplossing is niet mogelijk zonder een gedeelde analyse. Daarom gaan we eerst gemeenschappelijk op zoek naar een heldere formulering van het probleem. Nadat we aandacht hebben besteed aan het perspectief van de eindgebruiker vragen we de aanwezigen:

- Wat is hier gebeurd?
- Herkent u dit?
- Wat mist u?
- Wat is er nieuw voor u?

Vervolgens formuleren we het probleem in de vorm van knelpunten die iedereen onderschrijft. Als de deelnemers het immers eens zijn over het probleem, ligt een gedeelde oplossing ook meer voor de hand.

Principe 4: Uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders

Tijdens het formuleren van het probleem krijgen verschillende ‘groepen’ deelnemers na elkaar het woord. We beginnen met de frontlijnmedewerkers, de uitvoerders, de mensen die dagelijks met mensen met meerdere problemen te maken hebben. Dat kunnen opbouwwerkers, agenten, artsen, leraren of buurtconciërges zijn. Wat maken zij mee en hoe zien zij het probleem? Vervolgens volgen de beleidsmakers. Die werken bij de gemeente of bijvoorbeeld bij de woningbouwcorporatie of in de gezondheidszorg. Uiteindelijk reageren bestuurders. Dat zijn de wethouders, maar ook bestuurders van ROC's of woningbouwcorporaties. Veel barrières voor samenwerking ontstaan tussen uitvoering en beleid én beleid en bestuur. Door die scheiding ook tijdens de snelkookpansessie expliciet te maken, wordt het probleem helder en zien we eerder wie vanuit welk domein kan bijdragen aan de oplossing. Het is dus belangrijk dat al die partijen ook daadwerkelijk aanwezig zijn.

Principe 5: Wat kun je zelf doen en wat heb je daar voor nodig?

Ter afsluiting van de snelkookpansessie geeft iedere deelnemer aan wat hij of zij zelf kan bijdragen aan de oplossing van het probleem. Dat klinkt logisch maar is in de praktijk lastig, omdat partijen toch snel geneigd zijn om naar anderen te wijzen. Daarbij vragen we de deelnemers op zoek te gaan naar *de kleinste stap* die ze zelf kunnen zetten, *met het grootste effect* voor de eindgebruiker. We zoeken niet naar grote structurele (organisatie)veranderingen, maar naar acties die de deelnemers de volgende dag al kunnen oppakken. Vervolgens geven de partijen aan wat ze daarvoor van andere partijen nodig hebben en wat voor mogelijkheden er binnen hun eigen organisatie bestaan om aan de oplossing bij te dragen. Alle bijdragen worden opgeschreven en omgevormd tot een actieplan.

Principe 6: Actieplan

In de dagen na de snelkookpansessie zetten we die bijdragen om in een actieplan. Een actieplan bevat een gedeelde probleemanalyse en een gedeelde oplossing. Die oplossing bestaat uit acties en de deelnemers die daarvoor verantwoordelijk zijn. De partijen committeren zich vervolgens aan dat actieplan. Vaak ontstaat er tijdens een snelkookpansessie zoveel enthousiasme dat dit vanzelf gaat. Wel is het goed om het commitment te formaliseren om op de lange termijn het *enthousiasme van het moment* te ontstijgen.

Met de snelkookpansessie hebben we geprobeerd maatwerk per stad te leveren³⁴. Met de bovenstaande principes hebben we per stad gevarieerd naar gelang de situatie daarom vroeg. In iedere stad hebben we barrières geïdentificeerd en acties om die deze te slechten. De steden varieerden behoorlijk in hun aanpak. In dit boek gaan we in op de overeenkomsten tussen de verschillende projecten. We bespreken de barrières en uitdagingen die de steden uit *Aanval op de Uitval* tegenkomen bij het helpen van mensen met meerdere problemen. Onze bevindingen hebben we aangescherpt op basis van een congres over de snelkookpanmethode op 11 april 2007 in Arnhem, gedurende de bijeenkomst van het Global Innovators Network van het Ash Institute van Harvard University van 6 tot 8 november 2007 in Den Haag, tijdens een reflectiesessie met de betrokken projectleiders en bestuurders in Zwolle op 22 november 2007 en in verschillende discussie- en reflectiebijeenkomsten zowel in G27-verband als daarbuiten. Op 8 november 2007 hadden we het voorrecht de thematiek bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbesluit (WRR) te bespreken in het kader van een gastlezing door Michael Lipsky, de auteur van het welbekende *Street Level Bureaucracy*³⁵. Tijdens het hele traject hebben we onze (tussentijdse) bevindingen regelmatig teruggekoppeld aan een begeleidingscommissie met bestuurders, ambtenaren en wetenschappers.

Hierboven hebben we gepoogd u te overtuigen van de maatschappelijke noodzaak van dit project. Vervolgens hebben we de vragen voorgelegd die het onderzoek leiden, de mogelijke antwoorden daarop en de manier waarop we het onderzoek hebben aangepakt. Hieronder zetten we die mogelijke antwoorden af tegen onze bevindingen in de veertien projecten.

³⁴ De resultaten per stad kunt u terugvinden op internet: <http://www.g27.nl/g27/pijlerswerkgroepen/aanvaluitval/aanval1/index.html>.

³⁵ Lipsky, M., *Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980.



Deel II: Analyse

Wat belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen?





3. Regels

3.1 Regel bevestigt de uitzondering

Regels vormen de laatste tijd de belangrijkste zondebok in Nederland. Als er iets mis gaat, ligt dat aan tegenstrijdige regels, gebrekkige naleving van de regels, ontoereikende regelgeving of regels die te ingewikkeld zijn. Deregulering is dan ook een populaire term geworden in overheidsland. De verwachting is dat het verminderen van het aantal regels de kwaliteit van onze samenleving verbetert. Veel ministeries hebben dan ook een programma of project met bijbehorend politiek profiel dat het verminderen van regelgeving nastreeft. Dat we massaal de schuld geven aan de regels lijkt logisch voor een samenleving die met overtollige bureaucratie in haar maag zit. Maar waar hebben we het over als we het hebben over regels? We onderscheiden onder andere de grondwet, wetten in formele zin, wetten in materiële zin, circulaire, richtlijnen en wetten die op Europees, nationaal, provinciaal en lokaal niveau worden gemaakt. Daarnaast hebben we verordeningen, contracten, convenanten en handvesten. Bij de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen onderscheiden wij hoofdzakelijk nationale wetten (zoals bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning) en interne organisatieregels die bijvoorbeeld tot uiting komen in targets en verantwoordingssystemen.

Algemene wetten

Veel maatregelen om problemen op te lossen zijn gebaseerd op wetten. Wetten met bijpassende doelgroepen, budgetten, procedures en uitvoeringsinstellingen. Wetten die een algemene werking hebben; ze gelden voor iedereen die aan de criteria en voorwaarden voldoet. De Leerplichtwet bijvoorbeeld geldt voor jongeren tot 18 jaar en verplicht jongeren om naar school te gaan. De leerplichtambtenaar handhaaft de wet. Het is moeilijk om van dergelijke wetten af te wijken. Ze hebben een algemene werking en zijn erg moeilijk op specifieke situaties toe te snijden. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is dat maar beter ook. Aan de andere kant is het hierdoor heel moeilijk om in te spelen op de specifieke omstandigheden van mensen met meerdere problemen. Zo vertelde een ambtenaar ons dat hij een minderjarige moeder graag financieel wilde ondersteunen voor haar kinderopvang. Op die manier zou ze naar school kunnen, wat haar kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Maar zijn poging om daar geld uit het reïntegratiedeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) voor te gebruiken, stuitte op weerstand bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En dus ging het niet door. Het geld is bedoeld om mensen direct aan werk te helpen en niet via deze omweg. Dit voorbeeld is exemplarisch voor de bezwaren die veel professionals tegen wetten hebben. De dagelijkse omstandigheden van mensen met meerdere problemen zijn zo specifiek dat er geen wet op van toepassing is. Wel zijn wetten *deels* op ze van toepassing. Maar dat is nooit voldoende. Wat van de wetgever mag en moet is niet voldoende voor mensen met meerdere problemen en wat voor deze mensen nodig is, maakt de wetgever niet mogelijk. Het gevolg is dat mensen met meerdere problemen verstoken blijven van een oplossing en dat uitvoerders gefrustreerd raken.

Mensen met meerdere problemen vormen vaak een uitzondering op wetten die een algemene werking hebben. En het toepassen van deze wetten verergert hun situatie vaak. Dit blijkt ook uit het volgende voorbeeld. Nadat hij tien jaar lang het hele gezin heeft geterroriseerd, heeft een familie eindelijk een oplossing voor hun gewelddadige zoon. Hij komt in een speciaal opvangtraject terecht.

Eindelijk lijkt het daar goed met hem te gaan. Totdat hij achttien jaar wordt en de volgende dag uit het traject wordt gezet omdat hij niet meer onder de Wet op de Jeugdzorg valt. Daarna gaat het weer slechter met hem en het gezin.

3.2 Mythe van de regelgeving

Hoewel we in de praktijk veel voorbeelden van wetgeving tegenkwamen, zijn wij er niet van overtuigd geraakt dat nationale wetgeving een belangrijke obstructie vormt voor de hulp- en dienstverlening en mensen met meerdere problemen. Neem het voorbeeld van de gewelddadige zoon. Ligt dat nu aan de wetgeving of aan het feit dat er geen overdracht plaatsvindt naar een ander traject? Of aan het feit dat hij na zijn achttiende nergens terecht kan? En voortijdig schoolverlaters die kiezen voor werk in plaats van een opleiding, omdat ze niet rond kunnen komen van de studiefinanciering. Komt dit dan door wetgeving of door lokale samenwerking? Belangrijker vinden we dat we tijdens ons onderzoek nauwelijks op nationale wetgeving zijn gestuit. Tijdens ieder intakegesprek en aan iedere stakeholder hebben we als wedervraag op het antwoord ‘het ligt aan de regels’ gevraagd: om welke regels gaat het dan? Vaak noemden onze respondenten als eerste de Wet op de privacy. Die staat het constructief delen van informatie in de weg, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Maar daar bleef het bij. Tijdens de discussie- en reflectiebijeenkomsten en het congres op 11 april 2007 (met meer dan honderd deelnemers) hebben we expliciet gevraagd om concrete wetgeving te noemen. Ook tijdens de snelkookpanssessie hebben we mensen uitgenodigd om met wetten te komen die hun uitvoeringspraktijk in de weg zitten (desnoods per e-mail na de bijeenkomsten). De opbrengst was schaars. De leeftijdsgrenzen in de Jeugdzorg en de Leerplichtwet moeten worden uitgebreid en WWB-gelden moeten breder kunnen worden ingezet volgens veel uitvoerders en ambtenaren op lokaal niveau. Voor een deel is dat reeds veranderd, voor een deel wordt daar aan gewerkt. Maar van een top tien met obstructieve nationale wetten is geen sprake. Althans, niet als verklaring voor de gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen.

Procedures en indicaties

Wél bleken procedures, die onder andere op wetgeving zijn gebaseerd, een barrière te vormen. Procedures bepalen welke instelling op welk moment waar mag handelen en hoeveel geld daarvoor is. Indicatiestellingen zijn hier een mooi voorbeeld van. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) indiceert voor zorg uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), Het zorg- of wmo loket bij de gemeente doet dit voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Stichting Bureau Jeugdzorg stelt indicaties voor de jeugdzorg. Ook bepalen rechters en leerplichtambtenaren dat mensen verplicht aan trajecten moeten deelnemen. Deze indicatiestellingen zijn vaak wettelijk geregeld. De kans is groot dat iemand met meerdere problemen door verschillende instellingen wordt geïndiceerd. Indicatiestellingen vormen formele probleem- en oplossingsdefinities vanuit verschillende zienswijzen. Dat kan een constructieve oplossing in de weg zitten. Toch verbiedt de wet het nergens om gezamenlijk een indicatie op te stellen. Samenwerking tussen verschillende indicatie(in)stellingen komt echter nauwelijks tot stand. Zegt dat dan iets over de wet of over de bereidwilligheid van organisaties om samen te werken?

Gedurende het onderzoek gingen wij spreken over *De Mythe van Regelgeving*. Hoe harder we zochten naar wetten, hoe minder we ze tegenkwamen. Wat betekent dit? Overal waar wij kwamen werd wetgeving genoemd als eerste verklaring voor de gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Als we doorvroegen om voorbeelden, waren die nauwelijks te geven. Of de professionals die wij spraken kenden de wetten niet die ze in de weg zaten, of ze zagen regels en procedures aan voor wetten.

3.3 Zelfregulering

Wel vonden we veel regels die organisaties zelf opstellen. Vaak hebben deze interne regels met de financiering van hulp- en dienstverlening te maken. Met name de *targets* die veel professionals krijgen opgelegd vormen een obstructie voor adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Vaak zijn die *targets* tweeledig. Professionals moeten een bepaald aantal mensen per maand helpen en daarvoor krijgen ze een aantal uur de tijd. Hun manager rekent ze hierop af. Deze manager heeft vervolgens weer eigen *targets* waar hij of zij door de directie op wordt beoordeeld. De directie op haar beurt heeft vaak te maken met bestuurders.

Deze keten van verantwoord en afrekenen begint echter bij de professionals op straat of achter het loket. Als zij teveel tijd besteden aan mensen met meerdere problemen raakt het geld op en halen organisaties het afgesproken aantal geholpen mensen niet. *Targets* gaan om die reden vaak niet over het bieden van een adequate oplossing maar zijn vaak zo geformuleerd dat de tijdsbesteding belangrijker is dan het vinden van een oplossing. “Ik word niet afgerekend op het vinden van oplossingen, maar op bestede tijd”, vertelde een professional ons bijvoorbeeld. In zekere zin staan het vinden van een oplossing en tijdsbesteding haaks op elkaar. Hoe eerder immers een oplossing is gevonden, hoe minder tijd kan worden geschreven waarop je als professional wordt afgerekend. Daar komt bij dat er geen *targets* zijn voor overleg met andere organisaties. Of zoals één van de professionals het verwoordde: “Ik word niet afgerekend op samenwerking. Dat staat niet in mijn taakomschrijving. Nou ja, uiteindelijk wel dus, als ik teveel met andere partijen samenwerk waardoor ik mijn *caseload* niet haal, word ik wel afgerekend op de samenwerking. In negatieve zin dus.” Een huisarts vertelde ons: “Ik krijg € 9 voor een consult van 10 minuten. Voor sommige patiënten neem ik deel aan het multi disciplinair overleg, een zogenaamd MDO. Dat duurt al gauw anderhalf uur per persoon. Dat moet dus ook voor die € 9. Dat komt dus nauwelijks uit. Bovendien gaat het ten koste van de tijd van andere patiënten. Toch doe ik het omdat het vaak om de laatste kans voor mensen gaat.” Deze interne regels bleken een belangrijke verklaring te zijn voor de gebrekkige dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Deze groep krijgt niet de tijd en aandacht die nodig zou zijn. Natuurlijk komen deze *targets* niet zomaar uit de lucht vallen. Ze zijn het gevolg van de budgetten die organisaties vaak via overheidsorganisaties krijgen toegewezen. Met name gemeenten spelen hier een belangrijke rol in. En de rijksoverheid speelt weer een grote rol in het toekennen van budgetten aan gemeenten. De overheid wil graag zekerheid als het om uitgaven gaat. Vandaar dat budgetten vaak alleen toegankelijk zijn via indicaties.

Uitvoeringsorganisaties hebben over het algemeen het gevoel dat die budgetten niet toereikend zijn. Wie de debatten over de thuiszorg in het kader van de invoering van de Wmo heeft gevolgd weet waar we het over hebben. Er zou te weinig geld overblijven om de juiste mensen in te huren en kwalitatief hoogwaardige zorg te leveren. Dit zou dus vooral betekenen dat de regels die de tijd en ruimte van professionals indammen in de vorm van targets vooral te maken hebben met schaarse budgetten en niet zozeer met wettelijke regelgeving. Niettemin blijft het een barrière.

SMART

Naast *targets* noemden veel professionals die wij spraken ‘de formulieren’ als hun grootste bron van ergernis. Al hun handelingen moeten per cliënt worden bijgehouden. Dat kost veel tijd en gaat in de beleving van de professionals ten koste van hun taak; het helpen van mensen. Het invullen van formulieren past in de trend die in de hele publieke sector gaande is. Doelstellingen moeten SMART geformuleerd zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. De hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen is volgens hen echter maar zelden in deze termen uit te drukken.

Protocollen

Daarnaast zien we dat veel hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen geprotocolleerd is. Daarmee bedoelen we dat professionals bepaalde stappen moeten zetten alvorens ze aan de slag mogen gaan met mensen met meerdere problemen. Soms zijn die stappen vastgelegd in convenanten met andere partijen. Waar ruimte bestaat om maatwerk te leveren aan mensen met meerdere problemen, vullen professionals die ruimte vaak met convenanten, protocollen, regiegroepen, stappenplannen en plannen van aanpak. Hoewel de casus niet binnen ons onderzoek viel, zijn de ontwikkelingen rondom de zaak van de vermoorde peuter Savanna³⁶ exemplarisch. Aanvankelijk legt het Openbaar Ministerie (OM) de gezinsvoogd dood door schuld ten laste. Later versoepelt het OM deze eis. Uiteindelijk is de gezinsvoogd vrijgesproken. Belangrijker voor ons onderzoek, is de reactie van instellingen uit de Jeugdzorg. Deze zijn van plan een tuchtraad in te stellen met bijbehorende maatregelen om medewerkers duidelijk te maken hoe ze te werk moeten gaan. Hier zien we dus dat *ruimte* die voor de professional bestaat om maatwerk te leveren, dichtgeregeld wordt door zijn of haar eigen organisatie. In het geval van Savanna gebeurt dat vooral om prioriteiten en taken voor gezinsvoogden duidelijk te krijgen. “Want we weten nu niet wat er goed of slecht is gegaan”, aldus Cock Fuchs.³⁷ Na de tragedie met Savanna trad Fuchs aan als interimbestuurder van **Bureau Jeugdzorg Noord-Holland**, dat verantwoordelijk was voor de ondertoezichtstelling van de vermoorde peuter. Hier zien we dus dat een organisatie zelf regels ontwikkelt om duidelijk te maken wat professionals wel en niet mogen doen. In dit geval wil Jeugdzorg voorkomen dat een medewerker nogmaals in een dergelijke rechtzaak verwickeld raakt. Zelfregulering dus, om erger te voorkomen.

³⁶ Zie voor het rapport van de Inspectie Jeugdzorg Utrecht: <http://www.minvws.nl/rapporten/djb/2005/rapport-inspectie-jeugdbeleid-utrecht.asp> en voor de verschillende reacties daarop: <http://www.minvws.nl/nieuwsberichten/djb/2005/ross-onderschrijft-rapport-savanna.asp>

³⁷ Dagblad De Pers, maandag 5 november 2007.

Voorlopig concluderen we over regels als barrière het volgende. Nationale regelgeving die de lokale uitvoering in de weg zit hebben we nauwelijks gevonden. Wel hebben professionals in de uitvoering te maken met regels die hun eigen organisatie ze oplegt. Targets en verantwoordingsformulieren zijn daar belangrijke voorbeelden van.

3.4 Gedragsregels

Wel hebben we in een ander type regels een zeer belangrijke verklaring gevonden. Naar aanleiding van onze gesprekken met mensen die betrokken zijn bij de dienst- en hulpverlening aan mensen met meerdere problemen concluderen wij dat in gedragsregels de belangrijkste obstructie schuilt voor adequate dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Onder gedragsregels verstaan we het geheel aan informele afspraken en regels die professionals en hun handelen stuurt. In iedere stad waar we zijn geweest hoorden we uitspraken als "Zo werkt dat nu eenmaal niet", "Zo doen wij dat hier niet", "Zo doen we dat al jaren", "We kunnen toch geen uitzonderingen gaan maken voor dat gezin?", "Als we extra tijd in hem gaan steken, dan is dat niet eerlijk tegenover andere mensen", "Nu moet dat gezin zelf maar eens verantwoordelijkheid gaan nemen, wij hebben al zoveel gedaan!", "Daar gaan wij niet over" of "Dat vindt de wethouder nooit goed." Bij navraag bleek de wethouder het dan vaak prima te vinden. Vaak uitten professionals deze gedragsregels ter verklaring voor het feit dat ze geen uitzondering konden of kunnen maken voor mensen met meerdere problemen, terwijl dat wel nodig was. Wij onderscheiden deze 'gedragsregels' van regels in formele zin, zoals bijvoorbeeld wetten en regels die organisaties zich op opleggen zoals bijvoorbeeld targets en protocollen en convenanten. Ze zijn meer gestoeld op de organisatiecultuur dan op de formele organisatie-doelstellingen. In ieder geval vormen ze een obstructie in het maken van uitzonderingen en het leveren van maatwerk aan mensen met meerdere problemen. In onze zoektocht naar formele wetten die obstructies vormden, kwamen namelijk vooral deze informele, maar keiharde regels naar boven. We noemen de belangrijkste.

3.4.1 Gelijke gevallen?

Veel uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders zijn er van overtuigd dat het not done is om in het publieke domein uitzonderingen te maken. Bestuurskundige Paul Frissen heeft in De staat van verschil de drang van het openbaar bestuur om gelijkheid te willen creëren uitvoerig beschreven: "Ongelijkheid heeft altijd heeft altijd argumentatie als rechtvaardiging nodig. Gelijkheid daarentegen lijkt steeds vanzelfsprekend te zijn³⁸". Wij kwamen die drang en argumenten met name in de snelkookpansessies tegen. "We kunnen toch niet speciaal voor hen een uitzondering maken?", klonk het dan. Vaak verwijzen professionals dan naar 'gelijke gevallen die we gelijk moeten behandelen', zoals dat in Artikel 1 van onze Grondwet is opgenomen. Zij refereren niet aan de eerste de beste wet. Maar dit zogenaamde gelijkheidsbeginsel gaat verder dan dat. Het houdt namelijk ook in dat ongelijke gevallen behandeld moeten worden naarmate ze verschillen. Het is één van de Beginselen van Behoorlijk Bestuur en geldt voor alle relaties tussen overheid en burger³⁹. Ongelijke gevallen naarmate ze

³⁸ Frissen, P.H.A., De Staat van verschil; Een kritiek van de ongelijkheid, Van Gennep, Amsterdam, 2007, 53

³⁹ Ballengooij, G.A.C.M van e.a., Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, Kluwer, Deventer, 1999, 72.

verschillen, is een cruciale toevoeging voor professionals die maatwerk willen leveren en uitzonderingen willen maken voor unieke gevallen. In ons onderzoek zijn wij dit tweede gedeelte van het gelijkheidsbeginsel vreemd genoeg niet tegengekomen. Dit is vreemd, omdat het bij de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen vrijwel uitsluitend gaat om ongelijke gevallen. Daarnaast is het een merkwaardige constatering dat de partijen, doordat ze geen uitzondering willen maken, dat juist doen door met 25 instellingen over de vloer te komen van mensen met meerdere problemen. Of anders geformuleerd, doordat partijen individueel geen uitzondering willen maken, maken ze collectief toch uitzonderingen.

3.4.2 Privacy?

Daarnaast willen we een hardnekkig misverstand uit de weg ruimen. Er bestaat *geen* Wet op de privacy of Privacywet. Althans niet in de formele en letterlijke zin. Veel professionals die wij spraken refereerden aan een dergelijke wet. Wel regelt artikel 10 van de Grondwet de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 8 van Het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van De Mens regelt tevens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁴⁰ Maar van een Privacywet die professionals verbiedt om informatie te delen is géén sprake. Voor niet-juristen mag dit muggenzifterij lijken, maar wij vinden het een belangrijke constatering. Het gaat er namelijk om dat in veel organisaties die zich met de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen bezighouden het idee bestaat dat er een Wet op de privacy is die het verbiedt om informatie uit te wisselen. In snelkookpan-sessies kwam het meerdere malen voor dat iemand het volgende antwoordde op de vraag waarom partijen geen informatie delen: 'Tja, de Privacywet hè?!'. Andere deelnemers knikten dan instemmend. Het gaat er ons niet om, om aan te tonen dat professionals de wetgeving niet van binnen en buiten kennen. En natuurlijk is het wel zo dat in de Wet Bescherming Persoonsgegevens geregeld is dat informatie niet zomaar mag worden gedeeld. In Enschede heeft de gemeente bijvoorbeeld wijk-zorgteams. Deze teams moeten de hulp- en dienstverlening op het gebied van zorg en veiligheid coördineren. Ook daarvoor moet informatie worden gedeeld. In het reglement dat de omgang met informatie regelt staat het volgende:⁴¹

⁴⁰ Zie voor een uitstekende beschrijving van deze thematiek: Ansjie Adema, in: Ypsilon Nieuws, 28 februari 2006.

⁴¹ Privacyreglement voor Coördinatie van Zorg en Veiligheid (Wijkzorgteams en Interventieteam) Enschede, 2006

“De Wet Bescherming Persoonsgegevens is op alle partijen van toepassing. Specifiek gelden de volgende wet- en regelgeving en beroepscode:

- Wet op de Jeugdzorg;
- Wet collectieve preventieve volksgezondheid, Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst, handreiking ‘Omgaan met persoonsgegevens in het kader van bemoeizorg’;
- Wet Politierregisters met het daarbij behorende Besluit Politierregisters;
- Beroepscode Maatschappelijk Werk;
- Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens met de daarbij behorende Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtpleging gelegen doeleinden;
- De Wet Bijzondere Opnemings Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ);
- Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst en handreiking ‘Omgaan met persoonsgegevens in het kader van bemoeizorg’;
- Reclasseringsregeling 1995 en een bij organisatie aanwezig privacyreglement gebaseerd op het privacyreglement Handboek Reclassering.
- Reclasseringsregeling 1995 en een bij organisatie aanwezig privacyreglement gebaseerd op het privacyreglement Handboek Reclassering;
- Wet op het Consumentenkrediet, Wet toezicht kredietwezen 1992, Faillissementswet, Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen.”

Het is dus op zich niet vreemd dat professionals denken dat het verboden is om informatie te delen. Het geheel van wetten en beroepscode is ook een verklaring voor de dominante gedachte dat het absoluut en onder geen beding mag. Voor veel professionals is het blijkbaar een voldongen feit dat er een Privacywet is die het uitwisselen van informatie verbiedt. Nogmaals, natuurlijk is het waar dat het delen van informatie in veel gevallen niet mag. Belangrijker voor de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen is echter dat er wetgeving bestaat die bepaalt dat het wél mag en soms zelfs moet! Dat hebben wij in alle sessies, intakegesprekken en interviews slechts éénmaal horen noemen. Voor de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen is het echter cruciaal. Hoe zit dat precies?

Informatie delen

De Wet Bescherming Persoonsgegevens regelt de manier waarop persoonsgegevens mogen worden verzameld, verstrekt en gedeeld. In artikel 8 staat dat het uitwisselen van informatie is toegestaan als het noodzakelijk is om bepaalde basisbehoeften of hulp- en zorgverlening binnen het bereik van mensen te brengen. In een toelichting stelt het College Bescherming Persoonsgegevens: “Als het gaat om bemoeizorg is het doel van het delen van informatie de cliënten toe te geleiden naar de reguliere hulpverlening. Voortvloeiend uit dit doel blijkt wie aan tafel mogen zitten en gegevens mogen krijgen. De kernpartners die standaard deelnemen aan deze overleggen kunnen zijn: verslavingszorg, GGZ, GGD, maatschappelijke opvang, thuiszorg, huisartsen en maatschappelijk werk. De schilpartners kunnen zijn: politie, woningbouwcorporaties, reclassering, gemeenten, buurt-huiswerk, nutsbedrijven en andere hulpverleners. De schilpartners nemen afhankelijk van de casus deel aan het overleg. Met het vaststellen van de agenda zal hier zoveel mogelijk rekening mee

moeten worden gehouden. Het is raadzaam de schilpartners een geheimhoudingsverklaring te laten tekenen.”⁴²

In de ‘Handreiking gegevensuitwisseling in het kader van de bemoeizorg’ van april 2005 stellen GGD Nederland, GGZ Nederland en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG) in een bespreking van de grenzen van het beroepsgeheim: ”Het kan dan juist van goed hulpverlenerschap getuigen dat een hulpverlener zich niet beroept op zijn zwijgplicht, maar actie onderneemt (bijvoorbeeld door over de patiënt en zijn situatie te overleggen met andere hulpverleners of relevante organisaties). Het belang van goede (medische) zorg kan dan prevaleren boven het belang van de zwijgplicht. Spreken kan dan in het verlengde liggen van de hulpverleningsplicht. Deze lijn wordt in de tuchtrechtspraak ondersteund, bijvoorbeeld in situaties waarin spreken zonder toestemming nodig is om ervoor te zorgen dat anderen adequaat kunnen reageren op crisissituaties waarin betrokkene kan of dreigt te belanden.” In dezelfde handreiking staat: ”Het verbod op het verwerken van bijzondere gegevens (= gegevens over iemands gezondheid) is niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening, voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van betrokkene noodzakelijk is”.

Beroepsgeheim versus hulp- en dienstverlening

Hetzelfde geldt dus voor het beroepsgeheim dat professionals in de hulp- en dienstverlening hebben. Soms wekt dat vertrouwen bij mensen met meerdere problemen. Ze kunnen bij iemand hun verhaal kwijt, zonder bang te hoeven zijn dat hun belangen geschaad worden. Zo vertelde een moeder die wij spraken: “Ik heb veel meegemaakt. Vooral in mijn jeugd ook. Daar heb ik het nog steeds moeilijk mee. Maar dat bespreek ik niet met ze. Ik heb het eenmaal geprobeerd namelijk. En toen stonden ze de volgende dag gelijk op de stoep om mijn kinderen uit huis te halen. Ze zijn gewoon niet te vertouwen. Dat doe ik dus nooit meer!” Dit citaat geeft precies de waarde van het beroepsgeheim, of het al dan niet delen van informatie weer.

Het delen van informatie kan zeer beschadigend zijn voor de vertrouwensrelatie tussen professional en cliënt. En het is juist die vertrouwensrelatie die zo belangrijk is voor de effectiviteit van professionals. Aan de andere kant hebben we ook gezien dat het delen van informatie juist tot betere oplossingen voor mensen met meerdere problemen kan leiden. Het opnemen van de verplichting voor een schizofrene man in zijn huurcontract om zijn medicijnen dagelijks te nemen leidde uiteindelijk tot een woning voor hem.

Het informatievraagstuk is dus een continue afweging. Wanneer handelt een professional in het beste belang van de cliënt? Het ministerie van VWS drukt de balans tussen het wel of niet delen van informatie uit als een ‘conflict van plichten’⁴³: Een beroepskracht met een beroepsgeheim of een geheimhoudingsplicht kan in een situatie terecht komen waarin geheimhoudingsplicht en zorg voor de cliënt met elkaar botsen. Het gaat om gevallen waarin de werker volgens de regels van zijn

⁴² College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), informatieblad 31a, oktober 2007.

⁴³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Omgang met gegevens in de jeugdzorg, Den Haag, september 2003, 87.

geheimhoudingsplicht niet met anderen over zijn cliënt mag spreken, terwijl zware belangen van de cliënt alleen gediend kunnen worden door wel te spreken. De werker zit in zo'n situatie in de knel: als hij spreekt, breekt hij zijn zwijgplicht, als hij zwijgt verleent hij niet de zorg die hij zou moeten verlenen.' In dergelijke gevallen kan een professional een beroep doen op overmacht. Alleen door te spreken kan hij of zij de cliënt helpen.

Uiteraard moet hier zorgvuldig mee worden omgegaan. In de eerste plaats moeten mensen met meerdere problemen op de hoogte worden gesteld. Mocht dat niet mogelijk of niet handig zijn, dan kan de casus bijvoorbeeld anoniem worden behandeld. Daarnaast is het verstandig om een gezamenlijk doel⁴⁴ vast te stellen alvorens informatie met andere partijen wordt gedeeld. Dat komt het vertrouwen tussen hulp- en dienstverleners ten goede. Het uitwisselen van informatie is dus zeer goed mogelijk, mits het zorgvuldig en per casus gebeurt.

Het zorgvuldigheidsbeginsel, overigens ook één van de Beginselen van Behoorlijk Bestuur, vraagt bestuursorganen expliciet een beslissing te nemen op basis van een afweging van alle feiten en belangen. Dit veronderstelt dus in de eerste plaats dat die feiten en belangen bekend zijn en dus gedeeld moeten worden. Het is dan ook een merkwaardige constatering dat de professionals die wij spraken vooral het verbod op het delen van informatie benadrukken en belangrijker, daar ook naar handelen. Wij concluderen dat professionals bestaande wetten en regels vooral eenzijdig interpreteren. Vaak met negatieve gevolgen voor mensen met meerdere problemen. De eenzijdige interpretatie van het gelijkheidsbeginsel en van de Wet Bescherming Persoonsgegevens zijn daar een goed voorbeeld van.

Regulerende gewoonten

Naast de eenzijdige interpretatie van wetten en regels zien we gewoonten ook regulerend werken. Professionals verwijzen vaak naar deze *gewoonten* binnen de organisatie als verklaring voor gebrekige hulp- en dienstverlening. "Dat doen we al jaren zo" en "zo werkt dat hier niet" zijn dan ook vooral een uiting van het gebrek aan reflectie op de manier van werken. We hoorden ook vaak "dat doen we al", als het bijvoorbeeld ging om een specifieke aanpak van multiprobleemgezinnen. Overigens bleek dat dan vaak helemaal niet verder te gaan dan dat er ooit eens over is gesproken om een aanpak te veranderen of een nieuwe benadering te ontwerpen.

Hoewel ze niet zo zijn bedoeld, vormen ook deze impliciete en dominante gedragsregels een obstructie voor het leveren van maatwerk aan mensen met meerdere problemen. We zien dat ook terug in de impliciete verwachtingen die hulp- en dienstverleners hebben over mensen met meerdere problemen. Dit geldt met name voor verwachtingen over de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Bijvoorbeeld: "We hebben al zoveel voor ze gedaan, nu mogen ze wel eens iets terug doen!". Ook verklaarden meerdere professionals in verwijtende zin: "Ze snappen de regels gewoon niet!". Hoe moeilijker het is om de problemen van deze mensen op te lossen, hoe meer professionals van ze verwachten in termen van probleemoplossend vermogen. In andere woorden, de oorzaak voor falende

⁴⁴ Zie ook: Stuurgroep Psychosociale Preventie, Regio Zaanstreek Waterland, Protocol Kindermishandeling, juni 2004, 1^e herziene druk. En: Zijden, Q, v.d. en K. Diephuis, Protocol Indicatiestelling Jeugdigen met psychiatrische problematiek, Interprovinciaal Overleg IPO, 31 maart 2006.

hulp- en dienstverlening wordt meer gezocht in het gebrekkig probleemoplossend vermogen van mensen met meerdere problemen, naarmate oplossingen verder weg lijken. Soms tegen beter weten van de hulpverleners in.

Clara Pels van het MKB Netwerkproject in Leiden noemt dit de *entry-exit paradox*. De reden waarom iemand in een project of programma wordt opgenomen (zoals agressief gedrag), is uiteindelijk ook de reden waarom mensen er uitgezet worden. De reden om ze te helpen wordt de reden om ze op de eigen verantwoordelijkheid aan te spreken, paradoxaal genoeg. In één van onze casus over multiprobleemgezinnen beëindigde het maatschappelijk werk haar betrokkenheid van de één op de andere dag.

Als alle instrumenten zijn gebruikt en niets blijkt te werken, dan word je ook als professional wel eens wanhopig. Of, zoals een hulpverlener ons vertelde: "Als je keer op keer vruchteloos probeert hulp te bieden, concludeer je op een gegeven moment dat je eigen inspanningen geen effect hebben. Wellicht kan een andere instelling of collega dan meer bereiken en schuif je het probleem door." Soms nemen professionals een afwachtende houding aan. "Ze kunnen alle dienstverlening hier krijgen, maar ze komen niet!", vertelde een medewerker van een jongerenloket ons. Hoewel ze ervan overtuigd was dat ze vraaggericht werkte, zei ze: "Ze snappen ons aanbod gewoon niet!". Om te vervolgen: "Dan kunnen we ze dus ook niet helpen, ze moeten er wel iets voor doen". Het 'voor wat hoort wat-mechanisme' zijn we vaak tegengekomen. Wij hebben dit principe echter nergens in formele regels aangetroffen, behalve in *work first* programma's binnen het werk en inkomen domein. Maar recht op hulp- en dienstverlening is zelden geclausuleerd, in die zin dat je je recht verspeelt als je niet naar een loket komt, of je best niet doet.

3.5 Haat-liefdeverhouding met regels

We zien vooral dat organisaties zichzelf regels opleggen of dat regels eenzijdig worden geïnterpreteerd op zo'n manier dat er geen actie hoeft te worden ondernomen. Of dat nu gaat om het niet delen van informatie of het niet ongelijk behandelen van ongelijke gevallen naar de mate waarin ze verschillen. Dat gaat ten koste van de mogelijkheid om maatwerk te leveren aan mensen met meerdere problemen. Professionals hebben een haat-liefdeverhouding met regels. Aan de ene kant zien ze in wetten de belangrijkste verklaring voor de gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Aan de andere kant maken professionals regels of interpreteren ze regels op zo'n manier dat ze hun eigen handelingsrepertoire beperken. Hoe kan dat?

Weerbarstige problemen

Een belangrijke verklaring vinden we in de aard van de problemen waarmee professionals te maken krijgen. Deze is extreem complex en moeilijk te doorgronden. Bovendien is de problematiek dynamisch. Hiermee bedoelen we dat de problemen zich ontwikkelen door de tijd heen. De meervoudigheid van de problematiek versterkt dit. Het voorbeeld van twee ouders die hun kinderen stelselmatig verwaarloosden en mishandelden zegt genoeg. Hun drie kinderen werden uit huis geplaatst. Vervolgens zetten ze nog drie kinderen op de wereld, die ook weer uit huis werden geplaatst. Ze 'beloofden' de betrokken hulpverleners dat ze net zolang door zouden gaan totdat ze er één mochten houden.

Voor dit soort problemen bestaat geen blauwdruk of standaardoplossing. Het is wikken en wegen terwijl je weet dat je het nooit voor iedereen goed doet. Daarom is volgens Michael Lipsky⁴⁵ het werk van deze professionals ongeveer de moeilijkste baan die overheidsmedewerkers kunnen krijgen. In de eerste plaats vanwege het werk zelf. Het weghalen van kinderen bij hun ouders is een zware en soms onmenselijke opgave. Dat geldt voor iedereen die dit werk doet. Bovendien kan het altijd en overal misgaan, beseffen de professionals. Daarnaast schipperen deze professionals voortdurend met allerlei dilemma's.

Tabel 1: **Dilemma's voor professionals**

Regels volgen	Ruimte benutten
Ingrijpen	Afwachten
Verantwoordelijkheid nemen	Verantwoordelijkheid afstaan
Kwantiteit (targets halen)	Kwaliteit (meer tijd besteden aan probleem)
Officieel / legaal	Officieus / illegaal
Informatie afschermen	Informatie delen
Belang cliënt	Belang gezin / buurt
Straffen	Stimuleren
Handhaven	Gedogen
Verantwoorden	Hulpverlenen
Vertrouwen wekken en misschien individueel effectief zijn	Vertrouwen breken en misschien collectief effectief zijn

Neem de *zorgwekkende zorgmijders*. Zoals deze term al doet vermoeden, gaat het om mensen die niet bepaald op hulp zitten te wachten. Dat wekt vervolgens de zorg van de hulp- en dienstverlening omdat deze mensen bijvoorbeeld een gevaar voor zichzelf en/of hun omgeving zijn. Het gaat dan vaak om typen zorg- of hulpverlening die niet af te dwingen zijn, zoals het nemen van medicijnen. De zorgwekkende zorgmijders zullen vrijwillig moeten meewerken. Maar dat willen ze niet. U begrijpt het dilemma. “Ik kan die medicijnen er natuurlijk niet met een pijl en boog inschieten”, zo formuleerde een professional het. Dit werkterrein is met andere woorden door een fundamentele weerbaarheid en onzekerheid omsloten. Resultaat is op zijn zachtst gezegd niet gegarandeerd, en oplossingen en problemen zijn soms maar moeilijk te onderscheiden. Soms is het best haalbare resultaat

⁴⁵ Michael Lipsky tijdens discussiebijeenkomst (ter ere van bezoek Michael Lipsky) Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag, 9 november 2007.

dat de situatie niet (te snel) verslechtert. Druk dat resultaat maar eens uit in targets en SMART afspraken. Sommige professionals zetten vraagtekens bij de aanbodkant, die niet aansluit bij wat mensen met meerdere problemen willen: “En vervolgens noemen we ze dan zorgmijders. Maar dat is wel erg makkelijk. Ze willen niet wat wij ze aanbieden. En dan houden we op. Wie mijdt dan wie? Je kan dan ook spreken van zorgvuldige patiëntmijders aan de instellingskant”. Hoe dan ook, professionals die direct betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen hebben een extreem moeilijke taak waar bestuurders en beleidsmakers relatief eenvoudige verantwoordings- en afrekenmechanismen tegenover hebben gezet. Bovendien is de maatschappelijke en politieke verontwaardiging groot als resultaat uitblijft en het mis gaat. “De hulpverlening kwam over de vloer en toch is het verkeerd afgelopen!”, wordt er dan gezegd. Dat verhoogt de druk op de moeilijke keuzes die professionals moeten maken. We verlangen van hen dat ze effectief, efficiënt en transparant hun werk verrichten. Terwijl de omstandigheden waarin ze hun werk moeten verrichten zich daar niet altijd voor lenen. Heel vaak is dat juist niet het geval.

3.6 Gedragsstrategieën

Michael Lipsky bestudeert *Street Level Bureaucrats*. Daarmee bedoelt hij professionals in de uitvoering, op straatniveau. Met name Pieter Tops en Casper Hartman⁴⁶ hebben professionals in de uitvoering en de manier waarop ze werken de afgelopen jaren in Nederland op de kaart gezet. Lipsky vraagt zich af hoe deze professionals (docenten, agenten, huisartsen, welzijnswerkers, schuldsaneerders, maatschappelijk werkers etcetera) omgaan met de tegenstrijdige eisen en dilemma's die ze in hun werk tegen komen. Volgens hem is dat de belangrijkste vraag om de werking van het openbaar bestuur te verklaren. Om die reden beginnen we dit boek ook met het volgende citaat: “Thus to understand street-level bureaucracy one must study the routines and subjective responses street-level bureaucrats develop in order to cope with the difficulties and ambiguities of their jobs”⁴⁷ Op de vorige pagina hebben we enkele dilemma's schematisch uiteengezet. Lipsky ontdekt dat professionals onderling strategieën ontwikkelen om die dilemma's te lijf te gaan. Deze strategieën komen voort uit de complexe omgeving waarin professionals hun werk moeten doen. Lipsky kenmerkt de werkomgeving van *street level bureaucrats* als volgt:⁴⁸

- Ze kampen met een voortdurend gebrek aan middelen en tijd omdat de vraag naar hun diensten altijd groter is dan het aanbod;
- De doelstellingen die ze krijgen opgelegd zijn vaag en tegenstrijdig. Ze moeten maatwerk bieden, maar wel met de middelen die de organisatie daarvoor heeft. Zoals we hierboven zagen, zijn die middelen (zowel maatregelen als budget) zelden toereikend;
- Door onduidelijke doelstellingen en beperkte middelen is het nauwelijks te beoordelen wat ze presteren;
- Ze hebben te maken met cliënten die niet altijd op hen zitten te wachten.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld: Hartman, C. en Pieter Tops, *Frontlijnsturing; uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, KCGS, februari 2005

⁴⁷ Lipsky, M., *Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980, 82.

⁴⁸ Havinga en Terpstra, 1988, 280.

Street level bureaucrats krijgen continu te maken met mensen die niet binnen de regels passen. Ze staan voor de uitdaging om de levens van mensen met meerdere problemen in statische targets en beleids-categorieën te vangen, terwijl ze daar te weinig tijd voor hebben. Om toch hun targets te halen, om zo de organisatiedoelstellingen te verwezenlijken en het management tevreden te houden, helpen ze vooral de mensen die het beste binnen de targets en categorieën passen. Lipsky noemt dat *creaming*; het afromen van de *case load* op cliënten die het best passen in de regels en bij de targets en verantwoordingsmechanismen. Mensen die ‘overblijven’ worden doorverwezen, niet te woord gestaan of belanden onderin de kaartenbak. Dit is wellicht verklaarbaar vanuit de handelingsopties van professionals, maar is zeer ongunstig voor mensen met meerdere problemen. Lipsky maakt zich dan ook vooral zorgen over het feit dat *street level bureaucrats* blijkbaar de bewegingsvrijheid hebben om maatwerk te leveren, maar dat zij die ruimte gebruiken om mensen naar eigen believen wel of niet te helpen of om de intensiteit van de hulpverlening te bepalen. Over deze belangrijke constatering komen wij later nog te spreken. Voor nu concluderen we met Lipsky dat professionals zelf strategieën en regels maken en dat targets in combinatie met overvolle *case loads* leiden tot gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. In 1984 constateert Lipsky dat mensen formeel weliswaar aanspraak kunnen maken op hulp- en dienstverlening, maar dat de uitvoering vaak zo complex is dat het daar feitelijk niet van komt. Soms zit daar een politieke strategie achter.⁴⁹ Daar zijn wij in ons onderzoek niet specifiek naar op zoek gegaan. Wel kunnen we constateren dat er een kloof gaapt tussen de wens om mensen met meerdere problemen te helpen en wat daar in de praktijk van terecht komt.

Regels bieden houvast

Dan *de mythe van de regelgeving*. Hoe komt het dat professionals regels aandragen als barrière, maar ze blijkbaar zelf op zoeken? Michel Crozier bestudeert als socioloog het fenomeen bureaucratie⁵⁰ en vooral hoe mensen zich daarbinnen gedragen. Hij constateert dat er een *mismatch* bestaat tussen de complexe, pluriforme en dynamische samenleving aan de ene kant en één-dimensionale, uniforme statische bureaucratieën aan de andere kant. Zijn redenering luidt als volgt. Overheden zijn overal in bureaucratieën georganiseerd om complexe problemen op te lossen. Wat Crozier verbaast, is het feit dat overheden beleid niet aanpassen als ze tijdens de uitvoering ervan ontdekken dat de werkelijkheid complexer en weerbarstiger is dan ze hadden verwacht.

Sterker nog, overheidsmedewerkers keren zich naar binnen op het moment dat problemen niet passen bij de oplossing die ervoor is bedacht. Crozier ontdekt dat professionals zich in zo'n geval vastklampen aan de regels. De weerbarstige werkelijkheid brengt onzekerheid en risico's met zich mee. Je kunt je vingers eraan branden. Het enige wat zekerheid biedt, is het systeem van regelgeving. Zolang iemand zich daaraan houdt, is hij of zij veilig. Of het nu resultaat oplevert of niet, je kunt je in ieder geval verantwoorden. Dat ligt niet zozeer aan de professionals zelf, maar aan het feit dat we hen blootstellen aan de noodzaak tot standaardisering enerzijds en de roep om maatwerk anderzijds. Het is maar al te menselijk dat professionals in een dergelijk geval kiezen voor zekerheid. En de regels bieden die zekerheid, of dat nu resultaat oplevert of niet. Wat dus vanuit organisatieoogpunt irratio-

⁴⁹ Lipsky, M., Bureaucratic disempowerment in social welfare programmes, *Social Service Review*, 1984, 58.

⁵⁰ Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, Tavistock, London, 1964

neel is (het gebrek aan resultaat) is vanuit het oogpunt van betrokken professionals juist rationeel (omdat ze zich tegen onzekerheden proberen te beschermen).⁵¹

We leren van Crozier dat professionals dus vooral regels opzoeken om houvast te hebben in complexe situaties. Soms als veilige haven, soms als laatste strohalm. Dit verklaart wellicht het feit dat wij van vele betrokkenen hoorden dat de regels ze in de weg staan. Maar regels die in de weg staan zijn de regels die ze zichzelf hebben opgelegd. Ze zijn vaak niet in wetgeving vastgelegd, maar ze zijn zelf in het leven geroepen. Om houvast en zekerheid te bieden. Tegelijkertijd staan deze regels symbool voor wat deze professionals niet kunnen of durven: de ruimte op zoeken en maatwerk leveren. Dit roept daarom ook frustratie op

3.7 Conclusie

We concluderen dat onze eerste hypothese moet worden verworpen. Het is niet zo dat nationale regelgeving adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen op lokaal niveau belemmert. Wetgeving die uitzonderingen mogelijk maakt om maatwerk te leveren aan mensen met meerdere problemen wordt genegeerd en soms zelfs dichtgetimmerd met regels die de professionals zichzelf opleggen.

Conclusies

1. *Formele wetgeving zit professionals nauwelijks in de weg;*
2. *Professionals interpreteren regels éézijdig;*
3. *Professionals creëren en volgen gedragsregels;*
4. *Professionals ontwikkelen protocollen en convenanten die regulerend werken, daar waar geen regelgeving bestaat;*
5. *Regels bieden professionals zekerheid;*
6. *Formele regels belemmeren professionals niet in het leveren van maatwerk, regels bieden professionals zekerheid in onzekere omstandigheden.*

⁵¹ Godfoij, A.J.A., Van bureaucratie naar open interactie; het werk van Michel Crozier, in: Korsten, A.F.A en Th.A.J, Toonen, Bestuurskunde; Hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroesse, Leiden, 1988, 207.

De ruimte die professionals hebben om maatwerk te leveren wordt ingevuld met nieuwe regels. Dat is niet onlogisch. Professionals in de uitvoering doen moeilijk en complex werk en kampen soms met ondraaglijke verantwoordelijkheden en dilemma's. Ze hebben houvast nodig om daarmee om te gaan in een complexe en onzekere wereld. Regels bieden die houvast. Vandaar dat regels vaak worden genoemd als beperking richting de buitenwereld. Het verklaart ook de focus op het gelijkheidsbeginsel en de gelijke gevallen, en de te beperkte interpretatie van de privacywetgeving. Regels vormen geen barrières voor adequate hulp- en dienstverlening, juist de (eenzijdige) interpretatie van regels vormt een obstructie. Deze eenzijdige interpretatie komt voort uit het zoeken naar houvast en zekerheid in een weerbarstige en onzekere wereld. Een onzekere wereld die bestaat uit nauwelijks oplosbare problemen, waarin je als professional wél verantwoordelijk bent voor de oplossing. Blijkbaar is het in een dergelijke wereld naar de buitenwacht toe makkelijker vol te houden dat je iets niet mag (het ligt aan de regels!), dan dat je iets niet kunt of niet wilt. Dit is overigens zeer begrijpelijk in een wereld waarin de mogelijkheid bestaat dat je een rechtzaak staat te wachten op het moment dat het verkeerd afloopt. Regels bieden zogezegd rugdekking in zeer moeilijke omstandigheden. Desalniettemin vormt het een verklaring voor het feit dat veel professionals de regels de schuld geven van hun eigen onvermogen om mensen met meerdere problemen adequaat te helpen. Dat ligt niet per definitie aan de professionals, maar vooral aan de institutionele omgeving waarin ze hun werk moeten doen. Daarvoor zijn managers, bestuurders en wetgevers verantwoordelijk. Daarmee komen we aan de tweede verklaring die we zullen bespreken: het gebrek aan regie.

Regels belemmeren professionals niet; ze bieden professionals zekerheid tijdens hun werk in extreem complexe omstandigheden.



4. Regie

4.1 Eilandjes

De tweede verklaring die we in alle steden tegenkwamen voor de gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen is het gebrek aan regie. *Gebrek aan regie* is een manier om te zeggen dat er veel instellingen zijn en dat die instellingen langs elkaar heen werken, met als gevolg dat mensen met meerdere problemen niet adequaat worden geholpen. Professionals spreken van verkokering, gebrekkige samenwerking, gebrekkige afstemming, eilandjes, ketens die niet werken, versnippering en af en toe noemen ze ook fragmentarisering. Al deze begrippen duiden op de extreme uitvoeringspraktijk rondom mensen met meerdere problemen. Wij spreken van versnippering.

Het algemene beeld is dat veel te veel instellingen zich met mensen met meerdere problemen bezighouden zonder daarin samen op te trekken. Zo deden de inspecties voor de Sanctietoepassing, Gezondheidszorg en Jeugdzorg onderzoek naar de samenwerking tussen alle ketenpartners die bij een gezin met meerdere problemen waren betrokken. "Dit waren: de Officier van Justitie, reclassering, afdeling Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) van Bureau Jeugdzorg, huisartsenpraktijk van moeder, huisartsenpost, consultatiebureau (thuiszorg), gespecialiseerde gezinsverzorging (thuiszorg), medisch maatschappelijk werk (ziekenhuis), gynaecologie en obstetrie (ziekenhuis), kindergeneeskunde (ziekenhuis), kraamzorg, GGZ-instelling, particuliere solopraktijk voor relatietherapie en rouwverwerking, militair bedrijfsarts vader, en de militair huisarts van vader."⁵² In dit geval hielden zestien partijen zich bezig met dit gezin (nog los van de inspecties). De betrokken partijen bevinden zich vooral binnen het zorgdomein, want daar richt het onderzoek zich immers op. Wie bijvoorbeeld ook nog problemen heeft op woongebied, niet werkt en geen opleiding heeft, kan op een veelvoud aan organisaties rekenen. Zo bespraken we in één van de dertien steden de casus van een dakloze schizofrene man met de organisaties waarmee hij te maken had, nog steeds te maken heeft of in de toekomst te maken zal krijgen. We kwamen uit op de volgende inventarisatie.

⁵² Inspecties voor de Sanctietoepassing, Gezondheidszorg en Jeugdzorg, Onderzoek naar casus kindermishandeling, Utrecht, Oktober, 2007.

Tabel 2: **Organisaties die zich bezig houden met één man**

1. Regionaal team Vangnet Informatie Advies (VIA)	22. Wijkcoördinator
2. Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)	23. Vereniging van buurtbewoners
3. Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (RIAGG)	24. Winkeliersvereniging
4. Centrum voor Alcohol en Drugs	25. Horecavereniging
5. Bureau Jeugdzorg	26. Familieleden
6. Algemeen Maatschappelijk Werk	27. Werkgever
7. Woningbouwcorporatie	28. Gevangenis
8. Gemeentelijke afdeling Sociale Zaken	29. Reclassering
9. Gemeentelijke afdeling Sociale Dienst (schuldhulpverlening)	30. Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)
10. Gemeentelijke afdeling Algemene Zaken	31. Bank of een andere financiële instelling
11. Meldpunt politiebureau	32. Incassobureau / deurwaarder
12. Ziekenhuis	33. Educatieve instellingen
13. Wijkagent	34. Balie van het stadskantoor
14. Crisisopvang door particuliere initiatiefnemer	35. Team Bijzondere Doelgroepen
15. Instelling voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ)	36. Psychiatrische Patiënt Staatsrechtelijke Keten
16. Leger Des Heils – Crisisopvang	37. Jongerenloket
17. Leger Des Heils – Dagopvang	38. Reïntegratietraject
18. Leger Des Heils – Dagbesteding	39. Regionaal Instituut Begeleid Wonen (RIBW)
19. Leger Des Heils – Nachtopvang	40. Mobiele Eenheid (ME)
20. Leger Des Heils – Gebruikersruimte	41. Bureau Raadslieden
21. Psycholoog	42. Huisarts

De instellingen uit het schema bedienen zich allemaal van professionals die mensen met meerdere problemen willen helpen. Het pakket aan oplossingen dat deze instellingen gezamenlijk te bieden hebben zou dan ook afdoende moeten zijn. Maar in die gezamenlijkheid zit hem blijkbaar de crux. Die gezamenlijkheid ontstaat niet automatisch.

4.2 Totale versnippering

In Deel III gaan wij in op professionals die erin geslaagd zijn om de versnippering te doorbreken. Nu gaan we eerst op zoek naar waar die versnippering precies uit bestaat. Oftewel; waarom werken organisaties niet automatisch samen? We onderscheiden versnippering op verschillende gebieden:

- a) Waarden, beleid en instrumenten
- b) Geografische verspreiding
- c) Informatie en budgetten

4.2.1 Waarden, beleid en instrumenten

De instellingen die betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verschillen. De Franse socioloog Sabatier⁵³ constateert dat ieder product van publieke organisaties uit drie lagen bestaat. Hij onderscheidt de normatieve kern, de beleidskern en de instrumentele kern. In de normatieve kern bepalen en bewaken bestuurders de waarden en missies van organisaties (zoals, 'wij willen mensen die dat zelf niet kunnen van inkomen of werk voorzien'). In de beleidskern zetten medewerkers die waarden en missies om in regels, plannen en doelstellingen (zoals, 'samen met het Centrum voor Werk en Inkomen gaan we zorgen dat 50% van de werklozen volgend jaar een baan heeft'). In de instrumentele kern passen uitvoerders instrumenten toe om doelstellingen te halen en daarmee de waarden en de missie uit de normatieve kern te verwezenlijken (zoals 'we voeren de Wet Werk en Bijstand uit'). Tijdens het begin van de meeste snelkookpanssessies hebben we deelnemers gevraagd om hun normatieve, beleids- en instrumentele kern uiteen te zetten. Dat geeft een mooi overzicht van de verschillen én overeenkomsten tussen de organisaties. Ter illustratie staat op de volgende pagina een schematische samenvatting van de partijen die betrokken zijn bij één van de veertien projecten uit ons onderzoek.

Het geheel aan missies, beleid en instrumenten is overweldigend. In eerste aanleg lijken organisaties vaak dezelfde doelen na te streven, maar in de praktijk kunnen deze botsen. Neem de missies op waardeniveau. Goede zorg verlenen, iemand zelfstandig laten wonen en een leefbare omgeving creëren kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Een welzijnswerker vindt soms dat iemand ergens moet kunnen blijven wonen, terwijl dat volgens de wijkmanager of de politie voor de leefbaarheid van de buurt niet verstandig is. In sommige steden spreken professionals van het zoet en het zuur. Het zoet gaat om beloningen voor mensen, zoals een schuldsaneringstraject of bijzondere bijstand. Het zuur betreft kortingen op uitkeringen en andere sancties. Deze waarden staan haaks op elkaar. Ook op beleidsniveau kunnen conflicten ontstaan ten nadele van mensen met meerdere problemen.

Tijdens de interviews kwam een casus ter sprake van een verslaafde man met psychische problemen. Die combinatie komt vaker voor. De psychische zorgverleners konden hem echter niet helpen zolang hij niet was afgekickt. En de afkickkliniek kon hem niet opnemen zolang hij psychische problemen had. Overigens hoeft het niet zo te zijn dat de instellingen dit van elkaar wisten. Het is 'beleid' van deze organisaties. Ook spreken beleidsmakers vaak in termen van doelgroepen. Zoals voortijdig schoolverlaters, probleemjongeren, verslaafden, werklozen, minderjarige moeders of daklozen.

⁵³ Sabatier, P.A., Towards better theories of the policy process, in: PS: Political Science & Politics, 1991, nummer 24.

Tabel 3: **Instellingen, missies, beleid en instrumenten**

Aanwezige partij	Missie
Gemeente, gebiedsmanager	Wijk samen met bewoners en instanties leefbaarder, veiliger, socialer, mooier en beter maken.
Gemeente, sector Maatschappelijke Ontwikkeling	Meedoen mogelijk maken.
Woningbouwcorporatie, gebiedsmanager	Leefbaarheid en veiligheid, faciliteren van netwerken in de wijk.
Woningbouwcorporatie, sociaal beheer	Leefbaarheid en veiligheid, faciliteren van netwerken in de wijk.
Verslaafdenzorg, regiocoördinator preventie	Problemen als gevolg van middelengebruik beperken.
Reïntegratieproject, programmamanager	Jongeren zonder werk en/of startkwalificatie bemiddelen naar arbeidsmarkt.
Welzijnswerk	Actief burgerschap realiseren.
Politie, wijkagent	Leefbaarheid en veiligheid verhogen, verbeteren en in stand houden.
Gemeente, wijkmanager	Goed draaiend project realiseren.

Beleid	Instrumenten
Visie op gebied (inclusief doelen) is vastgesteld i.s.m. bewoners en instellingen.	Convenant met corporaties en andere instellingen om gezamenlijk doelen te bereiken.
Preventief jeugdbeleid meer richten op jongere leeftijdscategorie.	Geld en regie
Partijen bij elkaar brengen om jongeren te kunnen helpen.	Geld en mankracht, faciliteiten (locatie, mailingen, kantoor), informatie en kennis over jongeren, vervolgtraject.
Partijen bij elkaar brengen om jongeren te kunnen helpen en focus op individuele personen met hun m.n. woongerelateerde problemen.	Geld en mankracht, faciliteiten (locatie, mailingen, kantoor), informatie en kennis over jongeren.
Gericht op preventie en niet zozeer op behandeling (bij dit project), preventie leidt naar zorg; drempel is dan lager.	Voorlichting, adviesgesprekken, behandelgesprekken.
Gericht op jongeren van 18 tot 23 jaar (Europese Unie vindt verruimen naar 16 tot 28 jaar ok).	EVC-kwalificatie (Eerder Verworven Competenties) laten halen, 70 plekken in leer-werkbedrijf per jaar beschikbaar, eventueel in combinatie met school.
Werken vanuit wat mensen kunnen, kleinschaligheid, jeugd is belangrijk item in nieuw strategisch beleid (op deze leeftijd kun je het nog aanpakken en voorkomen dat mensen buiten de boot gaan vallen).	Cursussen, begeleiden van bewonersgroepen, opvoedingsondersteuning, brede school, inburgeren, ketenaanpak is belangrijk instrument (je hebt elkaar nodig om de problematiek aan te pakken).
Burger centraal stellen, resultaatgerichtheid en professionaliteit.	Wetgeving (waarschuwen en dan bekeuren), externe partners en collega's (je hebt elkaar nodig), veel op terrein aanwezig, mensen aanspreken (dus ook preventie).
Partnerschap.	Netwerkoeverleggen, wijkuitvoeringsprogramma, sociaal uitvoeringsprogramma (wordt activiteitenprogramma).

Tabel 3: **Instellingen, missies, beleid en instrumenten (vervolg)**

Aanwezige partij	Missie
Jongerenwerk	Diensten en hulp verlenen voor 12- tot 23-jarigen.
Regionale Instelling voor Beschermende Woonvormen (RIBW)	Ieder (psychosociaal) mens laten wonen, werken en leren naar eigen wens.
Gemeente, wethouder	Uitgaan van de kracht van mensen zelf, ook mensen met een beperking meenemen en degenen die niet meedoen.
Woningbouwcorporatie, woonmanager	Iets voor de gemeenschap kunnen betekenen, samen met alle partijen.
Gemeente, RMC en leerplicht	Diensten aan jongeren aanbieden op één plek.

Het probleem is dat veel mensen met meerdere problemen deze doelgroepen in zich verenigen. Ze zijn van alles wat. Beleid focust zelden op één casus en is vaak categorie- of doelgroepgericht. Dat betekent dat als je maar één probleem hebt, er niks aan de hand is. Dan val je binnen bepaald beleid. Maar als je meerdere problemen hebt, val je in verschillende doelgroepen en bijpassend beleid. Daar begint de versnippering van mensen met meerdere problemen. Ook op uitvoerend niveau ontstaan vrij makkelijk tegenstellingen. De man die van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) moest werken, van de huisarts moest thuisblijven en van het maatschappelijk werk ritme op moest doen hebben we al eerder genoemd. Ook spraken we jongeren die na lange tijd waren overgehaald om een leertraject te starten. Dat betekende echter wel dat ze hun uitkering moesten inleveren omdat ze niet meer 100% beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt. Deze jongeren konden niet rondkomen van hun studiefinanciering en kregen geen financiële steun van hun ouders. Ze verlieten het leerwerktraject. Noodgedwongen eigenlijk. De voorbeelden zijn legio.

Versnippering en gebrek aan regie vinden dus plaats op minimaal drie niveaus: op waardeniveau, beleidsniveau en uitvoeringsniveau. Minder abstract geformuleerd: de versnippering en het gebrek aan regie bestaan tussen bestuurders en politici met verschillende portefeuilles (arbeidsmarktbeleid versus onderwijs bijvoorbeeld). Maar ook tussen beleidsmakers van verschillende directies (zoals Sociale Zaken, Maatschappelijke Ontwikkeling en Wijkenbeleid). En tussen de professionals die het moeten uitvoeren (denk bijvoorbeeld aan schuldsaneerders en maatschappelijk werkers). Maar er is óók nog sprake van verticale versnippering. Tussen politiek en beleid, beleid en uitvoering en uitvoering en politiek bestaan grote verschillen. Uitvoerders die integraal proberen te werken komen niet zelden in conflict met beleidskokers. In een aantal steden hebben we dat mechanisme gezien.

Beleid	Instrumenten
Adviseren, helpen, steunen, invulling geven met netwerkpartners, laagdrempelig, outreachend, vraaggericht werken, niet alleen aanbieden.	Contact leggen, activiteiten organiseren, jongeren moeten zelf ook verantwoordelijkheid nemen en pro-actief zijn.
Moderniseren.	Mensen, geld, sociaal netwerk, huisvesting, kennis.
Gemeente is veelal de regisseur en partner, veel doelstellingen gaan samen met partners.	Subsidie, samenwerkingspartners.
Ogen en oren van woningbouwcorporatie, proberen alle problemen in beeld te brengen.	Niet-participerende jongeren m.n. op straat aanspreken in samenwerking met collega's, jongeren kunnen altijd binnen komen lopen.
Jongerenloket vorig jaar geopend. Steeds meer zicht op de grootte van de groep.	Leerplichtambtenaren, casemanager, werk, inkomen en onderwijs in één loket

We constateren dat het gebrek aan samenwerking niet alleen een kwestie van onkunde is. Samenwerking is niet iets dat iedereen eigenlijk wel wil en morgen kan worden gerealiseerd. Tussen organisaties bestaan op het niveau van missies, beleid en uitvoering behoorlijke verschillen, net als binnen organisaties op het gebied van bestuur, beleid en uitvoering. Dat vormt een belangrijke obstructie voor samenwerking. Tijdens de snelkookpansessies hebben we gemerkt dat iedereen wil samenwerken totdat het concreet wordt. Dan komen de verschillen aan bod en gaat het pijn doen. Dan worden institutionele belangen duidelijk en consequenties voor personen en organisaties. Dat is nu juist het punt waarop regie nodig is.

4.2.2 Geografische versnippering

Daar komt bij dat de instellingen die we zijn tegen gekomen op nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal, en buurtniveau zijn georganiseerd. Dit betekent doorgaans dat ze met verschillende bestuurders te maken hebben. In andere woorden; er is niet één centraal punt vanwaar ze worden aangestuurd. Bureau Jeugdzorg is bijvoorbeeld bij de provincie ondergebracht en heeft dus met Provinciale en Gedeputeerde Staten te maken. De Regionale Meld- en Coördinatie functie (RMC), de naam zegt het al, fungeert in één regio en is vaak binnen een zogenaamde centrumgemeente georganiseerd. De Sociale Dienst wordt door de gemeente aangestuurd, terwijl er in het kader van gebiedsgericht werken ook instellingen in de wijk actief zijn. Daarnaast is het CWI een landelijke organisatie die op lokaal niveau werkt. De Belastingdienst is daar ook een mooi voorbeeld van. De politie heeft haar eigen regio's. Kortom, waarden, beleid en instrumenten zijn niet alleen versnipperd, maar de versnippering is ook geografisch van aard. Hieronder geven we dat weer voor de verschillende domeinen van enkele partijen die meededen aan één van de snelkookpansessies.

Tabel 4: **Geografische versnippering**

	Nationaal	Provinciaal
Zorg	Programmaministerie voor Jeugd en Gezin	Bureau Jeugdzorg
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	Thuiszorg
	Raad voor de Kinderbescherming	
Wonen	Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie	
	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	
Werk	Centrum voor Werk en Inkomen	Werk- en (re)integratieprojecten
	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
Inkomen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
	Belastingdienst	

Regionaal	Lokaal	Buurtniveau
	Centrum voor Jeugd en Gezin	Huisarts
Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)	Ziekenhuis	
Leger des Heils	Verslaafdenzorg	
Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)	Gehandicaptenzorg	
Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)	Consultatiebureau	
Woningbouwcorporatie	Woningbouwcorporatie	Wijkcentrum
Regionale Instelling voor Beschermende Woonvormen		
Bureau aanvraag urgentie	Dag- en nachtopvang	
	Centrum voor Werk en Inkomen	
	Schuldhelpverlening	
	UWV	
	Centrum voor Werk en Inkomen	
	Sociale Dienst (schuldsanering)	

Tabel 4: **Geografische versnippering (vervolg)**

	Nationaal	Provinciaal
Welzijn	Raad voor de Kinderbescherming	Welzijnsprojecten
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	
	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
Onderwijs	Operatie Jong	Onderwijsprojecten
	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	
Justitie	Ministerie van Justitie	
	Openbaar Ministerie	
	Bureau Halt	

Regionaal	Lokaal	Buurniveau
Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)	Maatschappelijk werk	Sociaal project
Cliëntondersteuning		Jongerenwerk
Leger des Heils	Sociale Dienst	
Voedselbank		
Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC)	Leerplichtambtenaar	
Team Voortijdig Schoolverlaten (VSV)		
Politie	Politiebureau	Wijkagent
Gerechtshof, officier van justitie	Publieksbalie gemeente	
Gevangenis		
Reclassering		
Bureau Halt		

4.2.3 Informatie en budgetten

We hebben al eerder aangegeven dat het onmogelijk is om precies vast te stellen hoeveel mensen met meerdere problemen er in Nederland zijn en wat de hulp- en dienstverlening precies kost. Dat komt omdat de financiering van en de informatievoorziening over deze groep mensen net zo versnipperd zijn als de hulp- en dienstverlening zelf. Iedere organisatie krijgt geld voor het gedeelte van de hulp- of dienstverlening dat ze verricht. Iedere organisatie houdt, als het goed is, een dossier bij van de activiteiten gericht op mensen met meerdere problemen en hoe die mensen daar op reageren. Voor iemand die te maken heeft met vijftien instellingen, zijn er vijftien dossiers. Het dossier is dus versnipperd. Dat staat samenwerking tussen verschillende organisaties in de weg. Eerder spraken wij al over de belemmeringen voor het delen van informatie. Los van de vraag of instellingen informatie willen delen of niet, voor wie actie wil ondernemen is het alleen in de praktijk al lastig om een compleet beeld van de problematiek te krijgen, omdat een compleet dossier moeilijk bij elkaar te krijgen is.

Het effect van de versnipperde budgetten is dat iedere organisatie hetgeen kan doen waarvoor ze wordt gefinancierd. Vaak is dat net niet genoeg. Terwijl het totale budget (de optelsom van alle afzonderlijke budgetten van de verschillende partijen die bij iemand betrokken zijn) voldoende zou moeten zijn voor adequate hulp- en dienstverlening. Althans, voor € 20.000 per jaar zou veel moeten kunnen. Het probleem is dat een totaal budget maar moeilijk te genereren is. Het geld is immers niet vrij te verdelen of te genereren maar komt beschikbaar via verschillende indicatiestellingen. Een indicatiestelling bepaalt bijvoorbeeld welk type zorg iemand in welke mate nodig heeft. Bureau Jeugdzorg bepaalt dat voor jongeren. De gemeente voor de Wmo. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voor de AWBZ. Daarnaast bepalen rechters en leerplichtambtenaren dat mensen verplicht trajecten moeten volgen. Andere instellingen bepalen vaak zelf hoeveel tijd (en geld) ze aan mensen met meerdere problemen besteden. Ook de financiering van de hulp- en dienstverlening is dus versnipperd. Net als de informatievoorziening over mensen met meerdere problemen.

Hierboven hebben we drie dimensies van versnippering beschreven. Daarmee zijn we niet uitputtend. Ook bestaat er bijvoorbeeld versnippering op het gebied van taken en verantwoordelijkheden. Als het gaat om de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen onderscheiden we: signaleren, melden, diagnosticeren, indiceren, financieren, hulp- en dienstverlenen, handhaven, en inspecteren. Ook zijn er instellingen die meerdere taken combineren. Diagnosticeren en hulpverlenen bijvoorbeeld. Daarnaast bestaan er verschillende politieke voorkeuren, die om de vier jaar (of sneller) kunnen veranderen. In principe is de versnippering oneindig en voortschrijdend. Daarvan hebben we een beeld willen schetsen. Naast de verschillende vormen van versnippering die we constateren, hebben we ook een mechanisme ontdekt dat de versnippering versterkt, namelijk concurrentie. En met name concurrentie om budget en op professionele disciplines.

4.3 Concurrentie

4.3.1 Geld

De tweede ronde van Aanval op de Uitval met zeven extra steden liep parallel aan de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit hield onder meer in dat gemeenten verschillende zorgtrajecten gingen uitbesteden. Instellingen moesten dus concurreren. Dit heeft de versnippering in veel gevallen alleen maar vergroot. Bedrijfseconomen vertellen ons dat Unique Selling Points (USP's) belangrijk zijn om commerciële organisaties draaiende te houden. Het zijn die producten en diensten die je als organisatie onderscheiden van andere organisaties, waardoor je marktwaarde creëert. Voor organisaties die mensen met meerdere problemen helpen bestaan die USPs vaak uit een methode, uit een manier van omgaan met deze mensen, maar ook uit de relatie die je met mensen met meerdere problemen hebt opgebouwd en uit de informatie die je over een cliënt hebt. In tijden van aanbesteding en concurrentie is het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt gezien (eufemistisch gesteld) niet handig om dat met anderen te delen, om samen te werken. Dat staat marktwerking in de weg. Dit staat overigens los van de vraag of de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen zich leent voor marktwerking. Voor een markt zijn vragers en aanbieders nodig en duidelijke informatie over wat wordt gevraagd en wat wordt aangeboden. Uit het bovenstaande mag blijken dat dit niet het geval is. Denk bijvoorbeeld aan de zorgwekkende zorgmijders.⁵⁴ Daarnaast is het nog maar de vraag hoe rendabel het is om mensen met meerdere problemen van adequate hulp- en dienstverlening te voorzien. De transactiekosten (kosten voor (het gebrek aan) samenwerking) zijn immers gigantisch.

4.3.2 Disciplines

Los daarvan vindt er ook competitie plaats op disciplines. Veel professionals denken per definitie dat zij de juiste analyse maken. Psychologen, pedagogen, juristen en geneeskundigen beconcurreren elkaar op de juistheid van hun analyse. Het lijkt op wat de Britten zeggen: 'If you have a hammer, the world looks like a nail'. Tijdens snelkookpansessies maakten we vaak mee dat professionals de casus in kwestie vanuit de eigen discipline benaderden. "Als de kinderen eerst maar eens naar school gaan!", zei de leerplichtambtenaar bijvoorbeeld. Waarop de opvoedingsondersteuner reageerde met: "Dat helpt niet als de kinderen thuis in zo'n situatie terecht komen!". "Maar dan moet vader eerst stoppen met zijn alcoholgebruik", voegde de verslavingszorgmedewerker er vervolgens aan toe. Terwijl de problematiek van mensen met meerdere problemen vaak multidisciplinair van aard, is het niet vanzelfsprekend dat deskundigen elkaars analyse voor waar aannemen. Het ligt in de aard van de professional om te vertrouwen op zijn of haar eigen expertise. Dat biedt houvast en het is moeilijk om er vanaf te wijken. Het is echter wel een mechanisme, naast het concurreren om budgetten, dat de versnippering verder versterkt.

⁵⁴ Zie voor een uitgebreide analyse hierover actieplan Zwolle. Internet: http://www.g27.nl/binaries/g27/20060201_actieplan-aanval-op-uitval-zwolle.pdf.

4.4 Mismatch systeemwereld-leefwereld

Versnippering staat adequate hulp- en dienstverlening in de weg en vergroot de kloven tussen organisaties. Vandaar de roep om regie en integraal werken. Maar mensen met meerdere problemen zijn per definitie integraal. Dat wil zeggen; de problemen van mensen met meerdere problemen hangen met elkaar samen. Wie bijvoorbeeld veel drugs gebruikt heeft veel geld nodig, raakt in de schulden, moet zijn huis uit, heeft geen ritme meer en verliest zijn baan. Iemand zonder diploma's heeft minder kansen op de arbeidsmarkt en zal dus eerder een uitkering aanvragen dan een persoon die wel een opleiding heeft afgerond. Dit verband bestaat niet bij de organisaties. Iedere instelling houdt zich met een deelprobleem bezig, en niemand is verantwoordelijk voor het geheel, voor het verband tussen de problemen.

Kortom, voor mensen met meerdere problemen bestaan causale relaties tussen hun problemen, maar deze relaties worden niet logischerwijze gespiegeld door de instellingen die ze (proberen te) helpen. Er bestaat zogezegd *geen gemeenschappelijke probleemdefinitie*. De mensen met meerdere problemen, die wij spraken, maken ook geen onderscheid meer tussen de verschillende organisaties. Ze zien ze als 'De Overheid'. Een overheid die tegenstrijdige signalen afgeeft en met verschillende oplossingen komt. Ze zien hulp- en dienstverleners niet als een agglomeraat van verschillende instellingen, maar als een geheel. Juist daarom komen tegenstrijdige signalen zo hard door.

Een moeder die mishandeld werd door haar oudste zoon, belde de instantie die haar kinderen al vaker uit huis wilde halen op, met de vraag of ze haar zoon nu alsjeblieft wilden komen halen. Ter plaatse gearriveerd wilden de dienstverleners haar jongste kinderen meenemen omdat het te onveilig was. Zij zou achterblijven met haar oudste en gewelddadige zoon. Het onderscheid tussen verschillende instellingen maakte ze niet. Haar vertrouwen in de hulp- en dienstverlening is echter wel geknakt. Dat vertrouwen richt zich niet op één instelling, maar op alle hulp- en dienstverleners. Al eerder constateerden we dat dit vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is voor adequate hulp- en dienstverlening. Er is een *mismatch* tussen de systeemwereld en de leefwereld van mensen met meerdere problemen. Deze *mismatch* wordt versterkt door het feit dat mensen met meerdere problemen gewend zijn geraakt aan hulp- en dienstverleners. Deze groep is als het ware geconditioneerd. Of zoals een professional uit het welzijnswerk het uitlegt: "We hebben ze jarenlang geproblematiseerd. We vertelden ze dat ze niets kunnen. En nu moeten ze ineens actief worden. Dat gaat dus niet zomaar. Ze stellen eerst de wedervraag 'en wie gaat me daarbij begeleiden?', als we willen dat ze iets gaan ondernemen."

Zelf merkten we ook dat mensen met meerdere problemen de taal en de termen van de hulp- en dienstverleners overnemen. Een verslaafde man legde ons uit dat hij nog steeds verslaafd was omdat 'de keten niet werkte'. Dit is duidelijk een uiting van de *mismatch* tussen systeemwereld en leefwereld. De werelden sluiten niet op elkaar aan. De *mismatch* tussen deze twee verschillende werelden is niet

snel op te lossen. Daarvoor zullen organisaties beter samen moeten gaan werken. Of zoals bestuurskundige Ig Snellen het formuleert: “Hoe defragmentariseren we de burger?”⁵⁵

4.5 Conclusie

We formuleerden de verwachting dat het ontbreken van regie adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen op lokaal niveau belemmert. Nadat we het gebrek aan regie omgedoopt hebben tot versnippering van hulp- en dienstverlening kunnen we deze hypothese volledig bevestigen. Maatwerk is nauwelijks mogelijk om de eenvoudige reden dat geen enkele instelling het monopolie heeft op mensen met meerdere problemen. Ook al wil een professional maatwerk leveren en een uitzondering maken voor iemand, dan is de kans alsnog groot dat hij of zij in het vaarwater komt van professionals die andere waarden aanhangen, ander beleid voorstaan en andere instrumenten hanteren. Instellingen waarmee, los van het bovenstaande, niet altijd makkelijk overeenstemming te bereiken is omdat ze op een ander niveau zijn georganiseerd (op nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal en buurtniveau). In de praktijk komt het er vaak op neer dat de professionals op de werkvloer moeten schipperen tussen de verschillende belangen. Dit maakt de complexe situatie waarin ze zich toch al bevinden alleen maar moeilijker.

Daarnaast is het moeilijk om een compleet beeld te krijgen van de problematiek omdat informatie over mensen ook versnipperd is. En omdat problemen vaak samenhangen, is een compleet beeld een noodzakelijke voorwaarde voor maatwerk. Los van het feit dat financiering voor maatwerk moeilijk te realiseren is. Concurrentie om geld en op disciplines versterkt de versnippering. Een belangrijk kenmerk van bureaucratieën is dat ze hiërarchisch worden aangestuurd. Dat versterkt de slagkracht. Wie integraal naar de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen kijkt, kan niet anders constateren dan dat er sprake is van *onthoofde* bureaucratieën. Van een eenduidige aansturing van alle instellingen is geen sprake. Dat leidt tot tegenstrijdige signalen en acties richting mensen met meerdere problemen.

Gebrek aan regie als alibi

In het vorige hoofdstuk spraken wij van gedragsstrategieën en gewoonten die het handelen van professionals bepalen en er toe kunnen leiden dat mensen met meerdere problemen van adequate hulp- en dienstverlening verstoken blijven. We haalden een professional aan die vertelde dat mensen met meerdere problemen soms worden doorgeschoven naar andere instellingen op het moment dat de eigen aanpak niet vruchtbaar blijkt, om te kijken of de aanpak van een ander wel helpt. Soms werkt dat. En het feit dat er meerdere instellingen betrokken zijn, maakt dat mogelijk. Ook hebben we de andere kant van deze medaille gezien. Op voorhand bepalen instellingen en professionals dan al dat *eerst andere instellingen moeten handelen voordat zij iets kunnen doen*. Of dat zij alles gedaan hebben wat in hun macht ligt, maar dat ‘het CWI nu eerst door moet komen met een baan of de Sociale Dienst met een uitkering.’ Ook hoorden we vaak: ‘Dat is niet onze verantwoordelijkheid, maar van

⁵⁵ Co-referaat Ig Snellen tijdens discussiebijeenkomst (ter ere van bezoek Michael Lipsky) Wetenschappelijke Raad voor Regeeringsbeleid, Den Haag, 9 november 2007.

instelling X. Wij gaan daar niet over⁷. Vaak zal dit ook het geval zijn. Maar soms ook treedt hier hetzelfde mechanisme in werking als bij *de beschermende werking* van regels. Professionals gebruiken dan het gebrek aan regie, of de verkokering als alibi om niet te handelen. Om die reden moeten instellingen in de snelkookpansessies ook aan geven wat ze zelf kunnen doen, zonder eerst naar een andere organisatie te wijzen. Vaak is dat heel moeilijk. Professionals constateren dus dat het aan iets ontbreekt (regie) en dat wat er niet is (regie) ze belemmert om te handelen.

Het ontbreken van regie houdt de versnipperde hulp- en dienstverlening in stand en belemmert adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen op verschillende manieren.

Wij concluderen dan ook dat versnippering op meerdere dimensies de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen belemmert.

Conclusies:

1. Instellingen zijn versnipperd op waarde-, beleids- en uitvoeringsniveau;
2. Instellingen zijn intern versnipperd op politiek, beleids- en uitvoeringsniveau;
3. Instellingen zijn versnipperd op besturingsniveau: nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal en buurtniveau;
4. Budgetten en dossiers zijn versnipperd;
5. Versnippering is oneindig en voortschrijdend;
6. Concurrentie op budget en disciplines versterkt de versnippering;
7. De versnippering staat adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen in de weg;
8. In de praktijk komt het er op neer dat street level bureacrats moeten schipperen tussen (instubelangen die moeilijk met elkaar te verenigen zijn.
9. Professionals gebruiken gebrek aan regie ook als alibi om niet te handelen.





5. Ruimte

5.1 Maatwerk

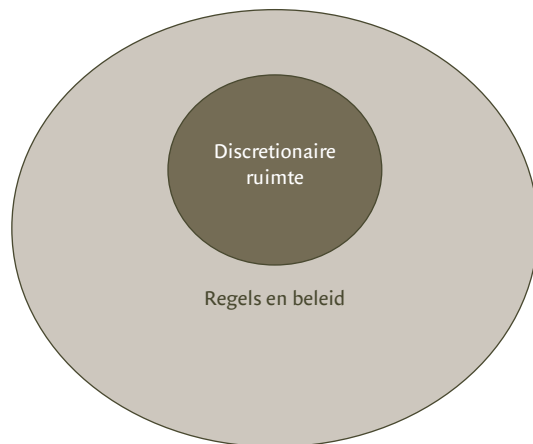
Wat betekenen de conclusies die we hebben geformuleerd voor de mogelijkheid van professionals om maatwerk te leveren? En wat zegt dit over de optie om het gezamenlijke aanbod van de hulp- en dienstverleningsorganisaties toe te snijden op de unieke combinatie van problemen waarmee mensen kampen? De derde hypothese die we formuleerden als verwacht antwoord op onze ontwerp-vraag luidde immers: 'Door maatwerk mogelijk te maken kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren'. Voor we in deel drie naar het ontwerpgedeelte van dit boek overgaan beschrijven we in deze paragraaf hoe het leveren van maatwerk eruit kan zien nu we weten dat professionals zich vasthouden aan regels en dat de hulp- en dienstverlening versnipperd is.

5.2 Discretionaire ruimte

In de literatuur vinden we het leveren van maatwerk terug onder de noemer discretionaire ruimte of discretionaire bevoegdheid. Het is de mogelijkheid voor professionals om af te wijken van de standaard. Ronald Dworkin vergelijkt die ruimte met de ruimtehet gat in een donut: *'The concept of discretion is at home in only one sort of context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority (...) Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction'*.⁵⁶ Discretionaire bevoegdheid is te vergelijken met **de ruimte-het gat** in een donut. Het bestaat niet zonder beleid en regels die de discretionaire ruimte beperken en de ring van de donut vormen.

⁵⁶ Dworkin, R., *Taking rights seriously*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1977, 31.

Figuur 2: Dworkins donut



Wij nemen zijn metafoor over. De ruimte die professionals hebben om af te wijken van de standaard en maatwerk te leveren, bestaat alleen bij gratie van de regels en het beleid om die ruimte heen. Volgens experts is die ruimte nodig om complexe problemen op te lossen.⁵⁷ Algemene regels kunnen hierbij niet voldoende zijn. Zo vertelde een medewerker van de schuldsanering ons dat hij af en toe besloot 'een jointje' in het budget van een man met een torenhoge schuld te laten zitten 'omdat anders de problemen alleen maar groter zouden worden'. Dit is een mooi voorbeeld van afwijken van de standaard als dat volgens professionals mogelijk is. Discretionaire ruimte geeft professionals bewegingsvrijheid om aan de specifieke behoeften van mensen met meerdere problemen te voldoen. Maar het houdt ook een risico in. Professionals in de uitvoering kunnen zelf beslissen *wanneer* ze ruimte gebruiken en *waarvoor* ze de ruimte benutten. Het is moeilijk om daar politieke controle op uit te oefenen. Eerder zagen we al aan de hand van Lipsky dat de ruimte ook kan worden ingezet om targets te halen, in plaats van maatwerk te leveren. In haar werk probeert Lorne Sossin⁵⁸ wetgevers ervan te overtuigen dat er meer is dan wetten en regels om problemen op te lossen. Ruimte voor professionals *kan* een oplossing bieden. Maar ze constateert ook dat de kans bestaat dat professionals die ruimte gebruiken om loyaal te zijn aan de organisatiedoelstellingen en niet aan de cliënten van de organisatie. Ann Forsyth⁵⁹ volgt dezelfde lijn. Ze stelt dat er veel nadelen kleven aan discretionaire bevoegdheden, zoals willekeur, onvoorspelbaarheid en gebrek aan transparantie, maar dat het absoluut nodig is om complexe problemen op te lossen: 'Discretion comes in a variety of forms, is generally

⁵⁷ Bijvoorbeeld: Lorne Sossin (2005), Ann Forsyth (1999) en Joel F. Handler (1979, 1982-1983).

⁵⁸ Sossin, L., From neutrality to compassion; the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion, *University Of Toronto Law Journal*, 55, 2005, 427-447.

⁵⁹ Forsyth, A., Administrative discretion and urban and regional planners values, *Journal of planning literature*, volume 14, nummer 1, August 1999.

granted through hierarchies. (...) Discretion has a number of potential problems: lack of accountability, manipulation, unpredictability, intrusiveness and poor decision making. Yet, discretion is unavoidable in which bureaucracies or other working groups deal with complex problems.⁶⁰ Joel F. Handler is vooral geïnteresseerd in discretionaire bevoegdheid in het sociale domein. Hij is ervan overtuigd dat discretionaire bevoegdheid van professionals nodig is wanneer alleen een individuele benadering oplossingen kan bieden voor mensen. Hij start met een historische analyse: ‘Prior to the routinization and bureaucratization of public welfare, the system could be loosely described as discretionary, professional and decentralized’.⁶¹ Maar toen de verzorgingstaat groeide en de vraag toenam, namen regels, routines en een centrale benadering het over. Dat ging volgens Handler ten koste van maatwerk aan mensen met meerdere problemen. Hij pleit dan ook voor een *mixed system*⁶². Het volgende schema staat daar centraal in.

Tabel 5: **Mixed system**

Uitzonderingen	Standaard
Kaders	Regels
Decentralisatie	Centralisatie
Professionaliteit	Routines

Handler stelt dat regels, routines en een centrale benadering nu centraal staan in de publieke sector. Dat is ook goed voor het gros van de mensen. Of in onze termen; dit werkt voor de 90% van mensen met problemen. Vooral voor de laatste 10% is echter een andere benadering nodig. Kaders waarin staat dat we de problemen van mensen moeten oplossen, een decentrale benadering (zo dicht mogelijk bij de mensen) en de ruimte voor professionals om te handelen naar eigen inzichten. Of zoals Ig Snellen het formuleert: ‘Discretie is het gemotiveerd afwijken van de standaard’⁶³. Natuurlijk kun je daar advies voor inwinnen. ‘Deviation under consultation’⁶⁴ zoals Michael Lipsky het noemt. Volgens Handler is dan ook de belangrijkste vraag welke problemen zich lenen voor een discretionaire benadering, en welke problemen ook vanuit een standaardbenadering kunnen worden opgelost⁶⁵. Wij gaan er van uit dat mensen met meerdere problemen baat hebben bij een discretionaire benadering. Mensen dus die op meer dan drie van de domeinen zorg, wonen, werk, inkomen, welzijn, onderwijs en justitie problemen hebben. We kunnen ook een andere grens bepalen. Voor mensen die met meer dan vijf of tien verschillende instellingen te maken hebben is maatwerk nodig.

⁶⁰ Forsyth, 1999, 5.

⁶¹ Handler, Joel F., Discretion in social welfare; the uneasy position in the rule of law, Yale law journal, nummer 92, 1982-1983, 1270.

⁶² Handler, 1982-1983, 1277 – 1286.

⁶³ Ig Snellen tijdens discussiebijeenkomst (ter ere van bezoek Michael Lipsky) Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag, 9 november 2007.

⁶⁴ Michael Lipsky tijdens discussiebijeenkomst (ter ere van bezoek Michael Lipsky) Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag, 9 november 2007.

⁶⁵ Handler, 1982-1983, 1277.

5.3 Ruimte versus maatwerk

We kunnen dus constateren dat de experts en professionals het eens zijn. Er is maatwerk nodig om mensen met meerdere problemen te kunnen helpen. Daarvoor moeten professionals hun discretionaire ruimte aanwenden. Hier ontstaat echter een probleem. We constateerden immers dat professionals dat niet automatisch doen. Sterker nog, we constateerden dat ze zelf regels ontwikkelen en zich vastklampen aan die regels. De ruimte wordt dus niet benut voor het leveren van maatwerk. Voor de *Donut van Dworkin* betekent dat feitelijk dat het geen donut meer is. Althans, de ruimte is verdwenen.

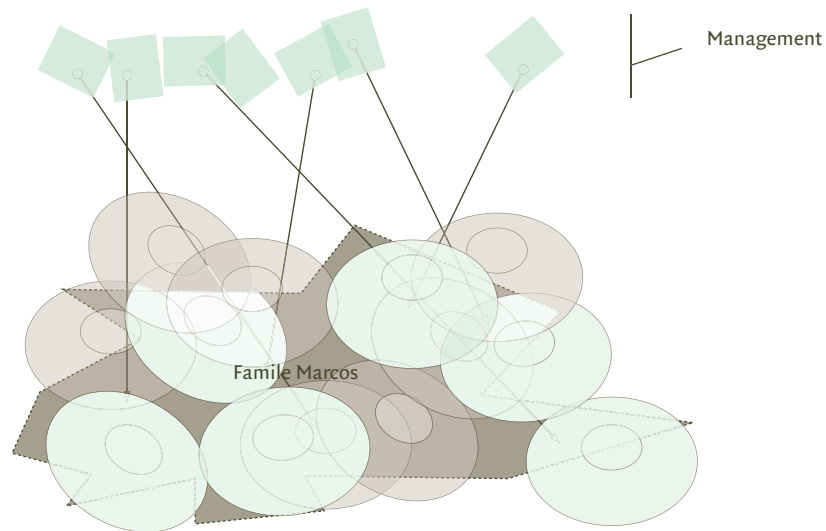
Figuur 3: **Dworkins donut in de praktijk**



Versnippering en discretionaire ruimte

De theorie over discretionaire ruimte gaat uit van een enkele organisatie. Wij hebben echter te maken met meerdere organisaties, met een zogenaamde *multi-actor setting*. Wat zegt dat over de mogelijkheden van de discretionaire bevoegdheid van professionals? Professionals die hun discretionaire bevoegdheid willen aanwenden hebben grote kans om in het vaarwater van waarden, beleid en instrumenten van andere organisaties te komen. Daarnaast verschilt de organisatorische ophanging nogal. Ook zijn budgetten en dossiers versnipperd. In de onderstaande figuur geven we aan hoe dat er uit ziet. Het meerhoekige figuur op de bodem representeert een familie met meerdere problemen. De donuts stellen de instellingen voor die bij het gezin betrokken zijn en de vierkanten vertegenwoordigen verschillende managers en bestuurders.

Figuur 4: **Versnippering en Dworkins donut**



Natuurlijk is dit een abstract figuur. Het geeft ons echter wel een idee hoe de simultane toepassing van discretionaire ruimte door verschillende instellingen eruit kan zien. We zien het volgende:

- Mensen met meerdere problemen brengen meerdere instellingen *in stelling*;
- Deze instellingen passen wetten toe en/of verlenen diensten;
- Geen enkele instelling dekt alle problemen;
- Alle instellingen samen bedienen óók niet alle problemen;
- De wetten en taken die instellingen uitvoeren sluiten elkaar uit of overlappen. In het eerste geval zijn conflicteren ze niet, maar werken ze ook niet samen. In het tweede geval kan er sprake zijn van samenwerking, maar ook van conflict;
- Professionals die de ruimte benutten stuiten op wetten en beleid van andere organisaties, of op de rand van de donut van een andere instelling;
- De bewegingsruimte voor instellingen om maatwerk te leveren is beperkt tot hun eigen taakgebied.
- De mogelijkheid om maatwerk te leveren van één instelling is niet genoeg omdat andere instellingen ook interventies plegen (De gaten in de donuts zijn nooit voldoende om alle problemen voor mensen met meerdere problemen op te lossen);
- Versnippering bestaat zowel op managementniveau als op uitvoeringsniveau;
- Vanuit managementperspectief is het gezin in kwestie nauwelijks meer te zien. Er ontstaat een blinde vlek;
- Regievoeren is moeilijk als het om maatwerk gaat.

5.4 Impasse

De hoofdconclusie aan het einde van dit hoofdstuk over barrières die adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen belemmeren moet zijn dat we, net als vele professionals, in een *impasse* zijn beland. We constateren dat maatwerk nodig is om mensen met meerdere problemen te helpen. Professionals kunnen in theorie hun discretionaire bevoegdheid aanwenden om mensen met meerdere problemen individueel te helpen. In de praktijk blijkt dat echter moeilijk te zijn. De weerbarstige praktijk van mensen met meerdere problemen en de dilemma's die dat met zich meebrengt weerhouden professionals ervan om de ruimte te benutten. En als ze dat doen, krijgen ze te maken met regels en beleid van andere organisaties. Er is sprake van een *sturingsparadox*. Aan de ene kant constateren professionals te veel bemoeienis van bovenaf in de vorm van regels, aan de andere kant vragen ze juist om meer sturing in de vorm van regie. Die paradox komt voort uit het besef van bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders dat de huidige regelgeving niet voldoende is om mensen met meerdere problemen echt te helpen. Het benutten van de ruimte levert nieuwe dilemma's op en is dus ook geen optie. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de manier van werken van professionals en de aanpak van projecten die deze impasse van onbenutte ruimte en een veelheid aan organisaties hebben weten te doorbreken.

Maatwerk is moeilijk te realiseren omdat hulp- en dienstverlening versnipperd is en omdat dilemma's in de uitvoering professionals weerhouden van actie

Deel III. Ontwerp

Hoe kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren?





6. Maatschappelijke winst

6.1 Doorbreken van impasse

In dit hoofdstuk beantwoorden we onze ontwerpvrage: *Hoe kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren?* In het voorgaande zijn we ingegaan op het verwachte antwoord: door het mogelijk maken van maatwerk. Ook constateerden we dat maatwerk leveren nog geen sinecure is. Weliswaar hebben professionals de mogelijkheid om maatwerk te leveren, maar die ruimte wordt sterk beperkt door de dilemma's waarmee professionals te maken krijgen. Ruimte nemen betekent over het algemeen dat je als professional te maken krijgt met tegenstrijdige belangen en dus met onzekerheid. Dat komt doordat te veel instellingen zonder regie aan de slag gaan met mensen met meerdere problemen. Voor managers is het dus de uitdaging om dat te doorbreken. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de principes achter de *best practices* in het Aanval op de uitval traject. Hoe hebben betrokkenen de impasse weten te doorbreken? Wat betekent maatwerk concreet en wat zijn de principes daarachter? Managers kunnen op basis van deze principes een omgeving creëren waarin het leveren van maatwerk aan mensen met meerdere problemen mogelijk wordt. Daarbij zullen we ons vooral richten op de vraag hoe managers een omgeving kunnen creëren waarin professionals hun ruimte veilig kunnen benutten en op welke wijze ze regie kunnen voeren. Dat doen we aan de hand van een strategisch model van Harvard professor Mark Moore.

6.2 Adequate hulp- en dienstverlening: de theorie

6.2.1 Maatschappelijke winst

Mark Moore⁶⁶ heeft een strategisch model ontwikkeld voor publieke managers die maatschappelijke problemen willen oplossen. 'Managers' gebruikt hij in een zeer brede zin; iedereen die zich bezighoudt met het organiseren van een oplossing is een manager. Dat kan dus een professionele uitvoerder zijn of een bestuurder. Het kan iemand zijn vanuit de overheid, de non-profit sector of zelfs het bedrijfsleven. Het gaat er om dat publieke managers mensen zijn die *public value* willen creëren, toegevoegde waarde voor en door de publieke zaak. De kern van het gedachtegoed van Moore is dat *public value* een breder begrip is dan de waarde voor een cliënt alleen. *Public value* betekent waarde voor de cliënt én voor de maatschappij als geheel. Wij vertalen *public value* hier als *maatschappelijke winst*. Volgens Moore bevinden publieke managers die streven naar maximale maatschappelijke winst zich altijd in een krachtenveld. Dat krachtenveld wordt bepaald door drie elementen: het beslisdomein, het werkdomein en het winstdomein.

⁶⁶ Moore, Mark H., *Creating Public Value; Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1995

6.2.2 Beslisdomein

Het beslisdomein (*authorizing environment*) is het geheel aan richtinggevende autoriteiten. In een simpel geval zou je zeggen: de baas. De directeur van de sociale dienst, een wethouder of minister bijvoorbeeld. Maar een baas heeft ook weer een baas en die baas voert weer een wet uit die door de politiek is vastgesteld. Daarnaast zijn er inspecties en rechters die invloed (kunnen) uitoefenen op het werk van publieke managers. Net als belangengroepen, vakbonden en de media. Kortom, er zijn allerlei bestuurlijke en maatschappelijke krachten van invloed op het werk van publieke managers. Soms werken die krachten met elkaar mee en soms werken ze tegen elkaar in. Het resultaat van die werking noemt Moore het beslisdomein. In dit domein ontvangen managers hun opdrachten, krijgen ze hun mandaat en moeten ze verantwoording afleggen. Het is het domein waarin hun werk in de praktijk moet worden *geautoriseerd*. Hier proberen managers goedkeuring, draagvlak en steun – met andere woorden legitimiteit – te verwerven en te behouden.

6.2.3 Werkdomein

Het werkdomein (*organizational capacity*) wordt gevormd door alle middelen die een publieke manager tot zijn beschikking kan hebben. Denk daarbij aan wettelijke regels en de mogelijkheid om die desnoods met geweld te handhaven, waardoor hij zijn autoriteit kan laten gelden. Of aan budgetten, waarmee hij geld kan besteden via subsidies en uitkeringen. De mensen die diensten verlenen in instellingen, aan balies of op straat. Maar ook de gebouwen, voertuigen en apparatuur vallen in dit werkdomein. De manier waarop al die middelen in relatie tot elkaar staan is natuurlijk doorslaggevend voor de kracht van de organisatie. De bedrijfsprocessen, informatiehuishouding, procedures en organisatieregels maken dus ook een belangrijk deel uit van dit domein. Het werkdomein is overigens niet noodzakelijk beperkt tot één organisatie. Managers kunnen soms ook middelen aanspreken of mensen mobiliseren in andere organisaties, of zelfs in andere sectoren. Wie bijvoorbeeld hulp- en diensten wil verlenen aan een jongen van 17 met meerdere problemen krijgt al snel te maken met Jeugdzorg, CWI, Sociale Zaken, Jeugd GGZ en de leerplichtambtenaar. Meerdere organisaties die zich op verschillende problemen richten.

6.2.4 Winstdomein

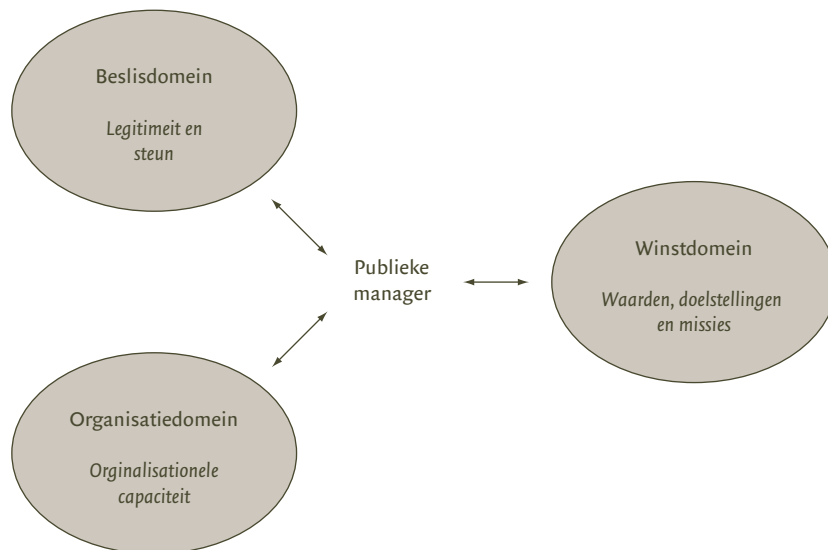
Zoals het beslisdomein over macht gaat en het werkdomein over de middelen, zo gaat het winstdomein over de verbeelding. In de eerste twee domeinen spreken we van min of meer aanwijsbare en reëel bestaande zaken die van belang zijn voor het werk van de manager. In het winstdomein is er sprake van een situatie die grotendeels nog niet bestaat, maar die moet gaan ontstaan. Het gaat om de *verwachte* toegevoegde waarde die een manager binnen de grenzen van het beslisdomein en met de middelen van het werkdomein denkt te kunnen realiseren. De manager is verantwoordelijk voor de

uitvoering van publieke taken die zijn bazen hem hebben meegegeven en moet die taken binnen de grenzen van de grondwet en andere wetten uitvoeren. Daartoe heeft hij een bepaalde hoeveelheid middelen meegekregen. In de praktijk komt de manager er echter vaak achter dat hij de opdracht met de aan hem toegekende middelen niet goed of volledig kan uitvoeren. De korpscommandant klaagt dat hij te weinig agenten heeft om de politieke belofte van meer blauw op straat in te lossen. De gemeensecretaris moet veel strenger zijn op de uitvoering van reïntegratiewerk, want de middelen van het Rijk zijn beperkt. Jongeren die in jeugdgevangenissen een plek in een gesloten inrichting afwachten tonen het spanningveld van jeugdverzorgers goed aan. In deze gevallen geven managers aan dat zij minder publieke waarde kunnen toevoegen dan er van ze wordt verwacht, of niet op de manier die anderen zijn gewend. Omgekeerd gebeurt het ook vaak dat managers zeggen dat zij meer zouden kunnen doen met dezelfde middelen mits zij daartoe in staat worden gesteld. De buurtregisseur geeft aan best meer meldingen te kunnen doen van onregelmatigheden in de wijk, mits die besteding van haar tijd ook wordt goedgekeurd door haar baas. De projectleider bestrijding voortijdige schooluitval wil best de regie voeren tussen alle instanties, maar daarvoor heeft hij wel draagvlak nodig in de andere beleidskolommen.

6.2.5 Strategische driehoek

In deze voorbeelden gaat het om de verbeelding die managers hebben, de ambities die eruit voortvloeien en de projectie van maatschappelijke winst. Hoewel maatschappelijk winst een lastig begrip blijft (iedereen verstaat daar immers iets anders onder en het valt niet eenduidig te meten) is het een kernbegrip als het gaat om innovatie in de publieke sector. En we spreken immers van innovatieve best practices. Wanneer de bestaande situatie onbevredigend of ronduit onacceptabel is, zijn de mensen in de uitvoering degenen die dat het eerst merken. Zij staan in direct contact met de burger, de doelgroep, de wijk, de school etc. Als beleid faalt, zijn zij degenen die het dichtst bij de oorzaken daarvan staan. Zij zijn ook vaak degenen die ideeën hebben over hoe het beter kan. Het is dan de rol van de publieke manager om de wensen en percepties van alle betrokkenen zo te verzamelen en te interpreteren dat een aantrekkelijk voorstel voor verbetering kan worden geformuleerd. Moore noemt dat voorstel een *value proposition*. Dat voorstel kan betekenen dat er meer, minder of zelfs andere middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Of dat met dezelfde middelen bestaande taken anders of dat zelfs andere taken kunnen worden gedaan. Met het voorstel, de propositie uit het winst-domein kan de manager vervolgens draagvlak verwerven in het beslisdomein, zodat het voorstel democratisch wordt gelegitimeerd en niet alleen een wild idee van een manager is. Met de verworven steun in het werkdomein kan hij of zij hierna met gezag tot een andere organisatie van de uitvoering komen. De activiteiten van de manager in het winst-domein zijn dus een katalysator voor verbetering en vernieuwing. Moore brengt deze elementen samen in de onderstaande *strategic triangle*.

Figuur 5: Mark Moore's Strategic Triangle



Succesvolle publieke managers schakelen continu tussen deze drie domeinen. Tussen het *beslisdomein* (legitimiteit en steun), het *werkdomein* (wie moet wat doen) en het *winstdomein* (waarden, missies en doelstellingen). Ze weten beslissers te overtuigen, de organisatie in te richten en maatschappelijke winst te creëren. Hoe kunnen we dit toepassen op managers die mensen met meerdere problemen willen helpen? Wat doet een manager in dit model die zijn maatschappelijke winst definieert als het oplossen van meerdere problemen? Als we Moore's theorie toepassen op het vraagstuk van de aanpak van multiproblematiek dan moeten managers het volgende doen:

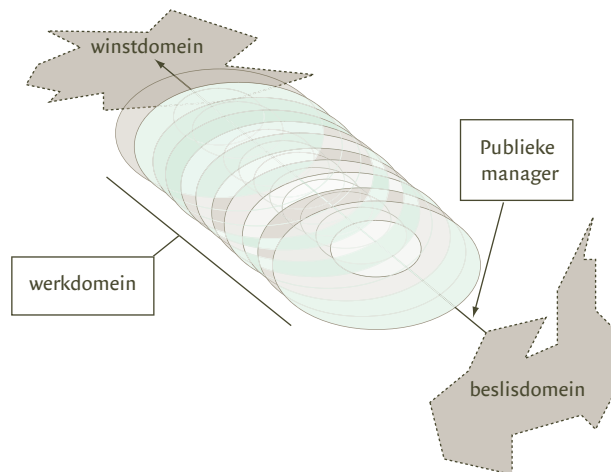
1. *Winstdomein*: Managers creëren winst voor mensen met meerdere problemen in termen van dienstverlening (adequate zorg, begeleiding en participatiekansen) en voor de samenleving in termen van handhaving (leefbaarheid, veiligheid, bestrijding van criminaliteit en sociale cohesie). In termen van doelmatigheid (effectief én efficiënt) ligt er een enorme propositie in het verschiep met betrekking tot de uitvoeringskosten. Door de samenwerking en afstemming te verbeteren kunnen de transactiekosten (de kosten voor (het gebrek aan) samenwerking) veel lager worden en wordt belastinggeld beter besteed.

2. *Beslisdomein*: Publieke managers leggen verantwoording af aan hun meerderen, maar ook aan inspecties en aan de samenleving. Ze moeten kunnen laten zien dat ze belastinggeld verantwoord hebben besteed en daarbij binnen de wet gebleven zijn, niets illegaals hebben gedaan en politieke doelen hebben bereikt. Hulp en dienstverleners zitten bij tijd en wijle stevig in het verdomhoekje. Zeker na incidenten, zoals de zaak van peuter Savanna, is er veel maatschappelijke verontwaardiging. Mensen vragen zich hardop af of 'de sector' het werk wel goed uitvoert en überhaupt de juiste dingen doet. De ophef in de media vindt dan weer een vertaling naar de politiek via kamervragen. En kamervragen kunnen weer leiden tot nieuwe regels. We kunnen gerust stellen dat het beslisdomein van de professionals en managers die werken met mensen met meerdere problemen een zeer turbulent domein is met veel verschillende krachten, die lang niet altijd de zelfde kant op gaan.
3. *Werkdomein*: Het werkdomein van professionals en managers is in het geval van hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen zeer versnipperd zoals we constateerden in hoofdstuk 4. De middelen die toekomen aan (of bedoeld zijn voor) mensen met meerdere problemen zijn verspreid over tientallen organisaties. Het gezag en de arbeidscapaciteit waarmee interventies kunnen worden gedaan liggen ook bij verschillende partijen. De informatie om signaleringen of interventies te kunnen doen ligt opgeslagen in vele dossiers bij vele organisaties. Dat zijn ten dele publieke organisaties, ten dele organisaties in de private sector (bank, woningbouwcorporaties, verzekeraars etc.) en maatschappelijke organisaties (Leger des Heils, zorgaanbieders).

Publieke managers staan voor de monsteropgave om een coherente en overtuigende propositie te ontwikkelen in het winstdomein, daarmee draagvlak en goedkeuring te verwerven in het beslisdomein en die vervolgens in praktische werkprocessen om te zetten in het werkdomein. Zij staan, kort gezegd, voor de uitdaging om hun uitvoerders in staat te stellen maatschappelijke winst te creëren.

Zoals beredeneerd in deel II hoeft dat geen kwestie van nieuwe wetten en regels of meer geld te zijn. Van groter belang is het effectief benutten van de beschikbare ruimte. Ruimte die er immers feitelijk juridisch wel is, maar die in de praktijk dicht wordt geregeld. Omdat er andere factoren zijn die als belemmerend worden ervaren. Maar om maatwerk te kunnen leveren, is collectieve overeenstemming en inspanning nodig. Dan redeneer je vanuit de maatschappelijke winst en kijk je vervolgens wat er in het beslis- en werkdomein nodig is om maatwerk mogelijk te maken. De sleutel daartoe zit eerst in het beslisdomein. Daar kan veel sterker en duidelijker worden uitgesproken dat discretionaire ruimte onontbeerlijk is voor de uitvoering van maatschappelijke dienstverlening. Maar vooral dat een oplossing voor multiproblematiek simpelweg niet mogelijk is zonder de discretionaire mogelijkheden van alle betrokken instellingen te benutten. Om de metafoer van de donut weer te gebruiken; managers moeten alle donuts integraal in stelling brengen om oplossingen te creëren voor mensen met meerdere problemen. Daartoe moeten ze politieke, bestuurlijke en maatschappelijke steun verwerven in het beslisdomein en regie voeren over communicatie en samenwerking in het werkdomein. Als we het model van Moore toepassen op de versnipperde praktijk dan ziet dat er als volgt uit.

Figuur 6: **Uitdaging voor publieke managers uitgedrukt in donuts**



6.3 Adequate hulp- en dienstverlening: de praktijk

Hieronder beschrijven en interpreteren we wat er in de veertien projecten uit Aanval op de Uitval is gebeurd in termen van maatschappelijke winst. Wat hebben de innovatoren gedaan om tot een betere aanpak te komen? Wat zijn de principes achter die aanpakken? Sommige principes hebben betrekking op de maatschappelijke winst en waaruit die is opgebouwd. Andere gaan over de manier waarop de managers steun en legitimiteit verwerven. Weer andere principes betreffen de organisatie van de uitvoering in de keten. We houden de driedeling van Moore aan: *beslisdomein*, *werkdomein* en *winstdomein*. We benoemen steeds de principes achter succesvolle benaderingen en lichten die vervolgens toe.

6.3.1 Winstdomein

Principe 1: Individuele benadering

Het belangrijkste principe is dat professionals, mensen met meerdere problemen individueel benaderen. Niet één doelgroep of beleidscategorie staat centraal, maar het gaat om het individu met meerdere problemen. Professionals verruilen het institutionele belang voor het maatschappelijke belang, de systeemwereld voor de leefwereld van mensen met meerdere problemen. Ze formuleren oplossingen rondom mensen met meerdere problemen en niet andersom. Daarbij is de leidende vraag ‘wat is nodig?’ in plaats van ‘wat kunnen we doen?’. Dat is waar de uitzondering de regel vervangt.

Vanuit het *Laboratorium van de Alledaagse Kansen (LAK)* benaderen professionals van welzijnsgroep Raster mensen individueel. In de Rivierenbuurt worden mensen huis aan huis bezocht. “De mensen zijn als het ware hun eigen aanbod”, zegt welzijnswerker Ap van Straaten. “We proberen ze niets aan te bieden, maar ze zélf oplossingen te laten bedenken. Vervolgens krijgen ze een voucher van € 2.000

waarvan we die oplossingen kunnen financieren. Dat kan van alles zijn. Van een nieuw kunstgebit tot het opknappen van de voortuin. Van het huren van een gemeenschappelijk naaiatelier door de vrouwen uit de buurt tot een cursus timemanagement. We vertrekken vanuit hun problemen en eindigen met oplossingen die ze voor zichzelf ontwerpen. Wij zorgen daarna dat het voor elkaar komt.”

Het *Team Bijzondere Doelgroepen* (TBD) in Zwolle werkt alleen maar met individuele mensen met meerdere problemen. Het gaat om mensen die ‘door alle kokers heen zijn gevallen’. Ze passen overal een beetje in maar nergens helemaal. Het TBD pikt die mensen op, kijkt wat er aan de hand is en brengt vervolgens de instellingen die een oplossing kunnen bieden bij elkaar. Het TBD stelt een plan op en gaat aan de slag. Mensen met meerdere problemen worden daar uiteraard bij betrokken.

In Zaanstad staat *Studio City*, of *Duplo City* zoals de bewoners het noemen. Het is een initiatief van woningbouwcorporatie ZVH om jongeren een woning te bieden. In verschillende vrolijke kleuren is een dorp van bijna 300 woningen opgetrokken waar de jongeren wonen. Jos Konijn werkt als woonmanager permanent op het complex. ZVH ziet de jongeren niet langer als ‘doelgroep’ maar als bewoners met ieder hun eigen problemen, kansen en mogelijkheden. ZVH heeft een missie als het gaat om het bieden van huisvesting aan jongeren die niet makkelijk een andere woning kunnen betalen. “Als ze hun huur niet kunnen betalen, en dat is soms al na één maand, sturen we niet direct een deurwaarder op ze af”, zegt Jos. “We vragen dan waarom het niet lukt, welke problemen er spelen en hoe we dat kunnen oplossen. Het RIBW (begeleid wonen) helpt ons daar inmiddels bij. Soms zoeken jongeren een opleiding of werk. Soms is er wat anders aan de hand. Dat lossen we dan op. We zijn dit jaar begonnen met huisbezoeken aan alle bewoners.”

Het MKB *Netwerkproject* in Leiden heette voorheen het MKB Adoptieproject. Dit project is begonnen vanuit de observatie dat jongeren met meerdere problemen vaak buiten de maatschappelijke boot vallen. Een individuele benadering is voor initiatiefnemers Clara Pels en Henny Werter niet meer dan logisch. “De problematiek is zo verschillend, dat je überhaupt niet van een groep kan spreken”, zegt Werter. Samen met Pels organiseert hij netwerkvondten. “Jongeren presenteren zichzelf daar tegenover volwassenen die het beter hebben getroffen. In het begin waren dat vooral ondernemers, maar de groep wordt steeds breder. Volwassenen bieden jongeren vervolgens aan om ze te helpen met kleine stapjes in hun leven en/of met het vinden van een baan, hun schulden of andere problemen. Pas als je het individueel maakt, zowel aan de kant van de jongere als van de volwassene, wordt het concreet en komen oplossingen aan het licht”, aldus Pels.

Multi-problem / single approach heet het project voor mensen met meerdere problemen in Enschede. In principe zegt deze naam al voldoende. Mensen met meerdere problemen worden individueel benaderd. Vervolgens worden de oplossingen van instellingen op maat gemaakt.

In Arnhem proberen betrokkenen maatwerk te leveren aan verslaafden via een casusbenadering. Wekelijks worden casus besproken door de betrokken instellingen. Daarnaast krijgen mensen trajecten op maat aangeboden. Met standaardoplossingen wordt er niet meer gewerkt, en in een traject komen oplossingen en problemen van mensen samen.

In alle steden hebben we elementen van een *individuele benadering* gezien. Toch is dat nog niet zo makkelijk te realiseren. Daarvoor zijn de volgende principes van belang.

Principe 2: Geen selectiecriteria

Veel mensen met meerdere problemen worden buitengesloten omdat ze niet passen binnen de selectiecriteria van beleid, programma's en projecten. Belangrijk is dat veel succesvolle projecten uit 'Aanval op de Uitval' geen selectiecriteria hebben, behalve het feit dat mensen problemen hebben die ze zonder hulp niet kunnen oplossen. 'Sommige jongeren vallen overal buiten', zegt Clara Pels van het MKB Netwerkproject. Eerder formuleerden we al de *entry-exit paradox*. Maar ook andere eigenschappen sluiten mensen buiten. Ze zijn te oud, te jong, te laag opgeleid of juist te hoog of ze zijn niet 'crimineel genoeg', of wonen op de verkeerde plek. "Bij ons kan iedereen terecht", zegt Henny Weter. "Al blijkt dat vooral jongeren meedoen die ergens anders niet terecht kunnen." Ook bij andere projecten zien we dat het niet gaat om welke problemen mensen hebben, maar het feit dat ze problemen hebben. Of dat nu een verslaving is, het ontbreken van een dak boven hun hoofd, schulden of een combinatie daarvan. Op het moment dat je selectiecriteria gaat aanleggen, sluit je mensen uit. Dat is juist het probleem van veel instellingen. Ze zijn niet onvoorwaardelijk toegankelijk. Door te werken zonder criteria krijgen professionals toegang tot mensen met meerdere problemen en andersom. "Veel werkprogramma's voor mensen met problemen hebben strenge toelatingseisen", legt Albert Jan Hoeksema uit. Hoeksema is directeur en oprichter van Pauropus. Dit bedrijf kent vooral mensen met meerdere problemen als werknemer. Pauropus wil deze mensen een kans geven. Hoeksema: "Eigenlijk hanteren wij maar drie regels: je komt op tijd, je doet je best en je slaat je baas niet. Iedereen is welkom." Joop van Ommen vangt al jarenlang verslaafden en daklozen op in een sporthal. "Het gaat om mensen die nergens meer terecht kunnen. Veel opvangplekken stellen strenge regels. En dit is niet de categorie mensen die zich makkelijk aan regels houdt. Wij werken op basis van vertrouwen. Dat werkt. Iedereen kan hier terecht", zegt hij.

Principe 3: Vertrouwen herstellen

Wel merken verschillende professionals dat het nodig is om eerst vertrouwen te winnen, of beter, te herstellen. "Healing, noemen we dat", zegt Ap van Straaten van het Laboratorium van de Alledaagse Kansen. "Dat klinkt een beetje soft, maar het is wel nodig. Mensen zijn vaak alle vertrouwen in hulpverleners verloren. Daarnaast zijn ze heel goed in het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Ze weten precies wat hulp- en dienstverleners willen horen. Als we voor het eerst langskomen, willen ze allemaal werk of een bijscholingscursus. Bij een tweede of derde gesprek blijkt er dan iets anders nodig te zijn." Leeuwarden herstelt dat vertrouwen op wijkniveau. "We leveren eigenlijk maatwerk per wijk", zegt wijkmanager Jurjen van der Weg. "Iedere wijk heeft een panel. Het was de bedoeling dat we die panelen intensief bij de gemeentelijke plannen voor de wijk zouden betrekken. Maar inmiddels is het andersom. De panelen betrekken de gemeente bij hun plannen met de wijk. Dat is een teken dat het werkt." Een vrouw uit Dordrecht met meerdere problemen vertelde ons: "Eindelijk heb ik iemand die me helpt, die gewoon langskomt en niet meer weggaat voordat ik rustig ben. We praten net zolang totdat ik weer verder kan. Ook al wordt het heel laat." Dat scheidt vertrouwen.

Principe 4: Serieus nemen

Om vertrouwen te winnen is het in de eerste plaats nodig dat je mensen serieus neemt. Dat betekent dat ze zelf aangeven wat ze nodig hebben en waar de oplossingen liggen. “Mensen kunnen dat heel goed. Ze weten prima wat ze nodig hebben”, zegt Wim van der Vegt van Team VIA. Dit team coördineert zorg rond mensen met meerdere problemen in Zwolle. “Alleen passen hun eigen oplossingen en vragen niet altijd bij de standaardoplossingen die hulp- en dienstverleners in hun pakket hebben.” Cees van Dongen van het Team Bijzondere Doelgroepen voegt hier het volgende aan toe: “Je moet niet *over* mensen praten, maar *met* mensen! Daarom zijn mensen zelf ook altijd aanwezig bij de regiegroepen die we organiseren. Dat wekt vertrouwen. Ze merken hoe betrokken mensen zijn bij hun problemen.” Ap van Straaten: “Daarom voeren we onze gesprekken ook vanachter de keukentafel bij de mensen thuis. Daar moet het per slot van rekening beginnen en niet in ons kantoor.” Vertrouwen heeft ook te maken met de juiste houding. “Als ik een groepje jongens zie staan bij een BMW met de stereo op tien, dan ga ik altijd even een praatje met ze maken”, vertelt Carlos Koster, jongerenwerker in Zaanstad. “Jullie zijn echt geen gangsters hoor, zeg ik dan. Meestal krijg ik dan eerst zelf een paar opmerkingen om mijn oren, maar na verloop van tijd komt het gesprek op overlast en wat ze eigenlijk de hele dag doen. Het punt is dat je ze moet benaderen, zoals ze *elkaar* benaderen. Dat wekt vertrouwen.” Geert Kuper, voormalig voorman in de bouw en oprichter van het TBD: “Er stond eens een heel peloton ME klaar om iemand uit z’n huis te zetten. Diegene was daar niet echt van onder de indruk en dus dreigde het op een drama uit te lopen. Dat was niet nodig omdat wij al een nieuw huis geregeld hadden. Samen met hem. Toen ben ik er heengelopen en heb gezegd ‘kom, we gaan naar je nieuwe huis’. Dat is toen gebeurd. Een kwestie van vertrouwen. Dat ontstaat als je mensen vertrouwenwekkend benadert. Dat heeft niet zoveel te maken met ‘u vraagt wij draaien’, maar met het aanspreken van mensen op hun verantwoordelijkheden en normaal tegen ze doen.”

Principe 5: Kleinste stap

Vaak betekent het serieus nemen van mensen met meerdere problemen dat er heel andere oplossingen ontstaan dan hulp- en dienstverleningsinstellingen gewend zijn. Vaak ligt een opleidingstraject of werk gewoon te ver weg. In het project *jongerencoaching* in Eindhoven assisteren hbo-studenten op vmbo-scholen. Dat werkt vooral preventief. “Natuurlijk zijn er jongeren die behoefte hebben aan een compleet traject of professionele hulp”, zegt initiator Frans Smulders. “Maar we merken vooral dat veel jongeren behoefte hebben aan een steuntje in de rug. Hulp bij het huiswerk, een praatje met andere mensen dan docenten. Vaak is daar op scholen geen capaciteit voor. De jongerencoaches vullen dat gat.” Erik Dannenberg, wethouder te Zwolle, vertelt: “We hebben hier een man die al jaren in zijn bakfiets woont. Hij is nu echter op een leeftijd gekomen dat hij steeds meer moeite krijgt met fietsen. Daarom vroeg hij een motortje aan voor de bakfiets. Formeel gezien is dat geen *aanpassing aan de woning*. Toch hebben we het gedaan. Voor deze meneer is zijn bakfiets zijn huis.” Ook zagen we het voorbeeld van een man die al jaren zijn huis niet meer uitkwam omdat hij zich schaamde voor het feit dat hij geen tanden meer had. Een kunstgebit bracht uitkomst. Een moeder van een gezin uit Dordrecht dat met meerdere problemen kampt vertelde ons het volgende: “Nu heb ik een hulpverlener die me echt helpt. De hele huisraad was hier kort en klein geslagen. Toen heeft ze een nieuw stapelbed voor me geregeld. Gewoon via Marktplaats en ik geloof dat de verkopers er niet eens geld voor wilden hebben toen ze hoorden waarom mijn hulpverlener het bed graag wilde. De volgende dag kwamen mensen het al brengen! Geweldig toch?” De professionals zijn het erover eens dat dit niet altijd oplossingen zijn voor alle problemen. Maar het is vaak de eerste kleine stap op weg naar meer

kansen en een beter leven. Je moet daarin niet te groot beginnen, maar dicht bij de belevingswereld van de mensen blijven. Dat is een voorwaarde voor succes. Kleine opeenvolgende stappen kunnen mensen zelf nog wel definiëren. Een grote sprong niet.

Principe 6: Pro-actief en vasthoudend

Een andere *rode draad* is dat de professionals uit ons onderzoek niet achter een loket zitten te wachten tot mensen met meerdere problemen zich komen melden. Ze zoeken mensen actief op. “Eigenlijk zijn we de hele dag op straat te vinden”, zegt Rob Rekers. Samen met collega Joseline Bakx houden ze zich in Hengelo bezig met voortijdig schoolverlaters. “Dat ze niet meer naar school gaan is vaak nog het minste probleem”, volgens Rob. Rob en Joseline zijn *twentyfourseven* beschikbaar. “Problemen die de jongeren hebben, spelen zich nu eenmaal niet tussen negen en vijf af”, zegt Joseline. “Als ik door de stad loop en een vacature op een winkelraam zie hangen, bel ik meteen een jongere op en dan gaan we samen solliciteren”, vult Rob aan. “We laten niemand los”, vertelt Nardy Hartelman van het TBD. “We zijn een *last resort*, een laatste kans voor mensen. Op het moment dat we ze loslaten, is er niets meer. Ook al gaat het honderd keer mis, we blijven doorgaan totdat het goed gaat.” De meeste professionals die we spraken *doen veel meer* dan formeel gezien van ze wordt verwacht. Ze werken meer uren dan ze betaald krijgen en trekken taken naar zich toe die officieel niet tot hun takenpakket behoren. Bovendien zijn ze *outreaching*. “Dit zijn bij uitstek mensen die zelf geen hulpverleners opzoeken. Dat betekent echter niet dat ze geen hulp nodig hebben. Dus zul je ze zelf moeten vinden”, zegt Geert Kuper, geestelijk vader van het TBD. “En vaak hoeft je niet eens zo goed te zoeken.” Bovendien betekent een *proactieve* houding dat je mensen niet alleen benadert, maar dat je ook echt iets doet.

6.3.2 Beslisdomein

In de eerste plaats is politieke steun een belangrijke succesvoorwaarde voor adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. We hebben gezien dat projecten goed lopen in steden waar politieke steun onvoorwaardelijk is. In Leeuwarden liep de wethouder wijkenbeleid voorop in wijken waar het minder ging. Het TBD in Zwolle heeft van meet af aan een goede relatie met de Zwolse bestuurders. De wethouder in Dordrecht wil uitzonderingen toestaan en regie voeren. De wethouder uit Enschede is één van de drijvende krachten achter *Multi problem / singel approach*. De wethouder in Arnhem denkt onconventioneel en in termen van maatschappelijke oplossingen in plaats van institutionele belangen. Beslissers hoeven overigens niet per definitie politieke beslissers te zijn. Het kunnen ook bestuurders van ROC's, woningbouwcorporaties of instellingen voor gezondheidszorg zijn. De voorzitter van de Raad van Bestuur van ROC Twente formuleerde tijdens een snelkookpansessie de ambitie om het aantal voortijdig schoolverlaters te reduceren tot 0%. In ieder geval is hun invloed op het leveren van adequate hulp- en dienstverlening groot. Wat zijn de principes daarachter? Waar bestaat *steun* uit?

Principe 7: kwalitatieve verantwoording

Bestuurders uit 'Aanval op de Uitval' steunen een alternatieve manier van verantwoording afleggen als het gaat om de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Ten eerste staan targets en formuleren niet centraal, maar gaat het vooral om oplossingen. Of zoals een wethouder in Arnhem het formuleerde tijdens een snelkookpansessie: “Targets zijn er niet alleen om te halen. Het is ook een manier om in gesprek te raken over wat jullie hebben gedaan. Als je ze niet haalt en daar

zijn goede redenen voor, bijvoorbeeld in termen van oplossingen, dan is dat ook prima.” Het algemene principe is om beter achteraf vergeving te vragen, dan vooraf toestemming. Bestuurders vertrouwen in dat geval meer in een zorgvuldige selectie van mensen, dan in procedures en formulieren. Al eerder gaven we het voorbeeld van Geert Kuper van het TBD die zelf de wethouder aansprak. Dat zegt wat over Geert Kuper, maar minstens zoveel over de wethouder. Er spreekt vertrouwen uit. De manier van verantwoorden verschuift van kwantitatief naar kwalitatief. Flexibiliteit aan de kant van beslissers is een noodzakelijke voorwaarde voor het maken van uitzonderingen en het leveren van maatwerk aan mensen met meerdere problemen. Voor die flexibiliteit is een aantal zaken nodig.

Principe 8: Maatschappelijke winst

Er moet een duidelijk beeld bestaan van de manier waarop mensen met meerdere problemen te helpen zijn. Dat beeld ontstaat *alleen* door het leren kennen van de uitvoeringspraktijk en de verschillende problemen waarmee mensen kampen, en vooral de onderlinge afhankelijkheid daarvan. Zoals we op verschillende plekken in dit boek hebben betoogd, is die problematiek en de hulp- en dienstverlening die soelaas moet bieden zeer complex. Beslissers die deze complexiteit accepteren en zich daardoor niet laten verlammen maar juist actie ondernemen, maken adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen mogelijk.

Principe 9: Behoorlijk bestuur

Of het bewerd is of niet, veel beslissers in steden waar het goed gaat drukken zich uit in de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Dit zijn de beginselen die regelen hoe bestuursorganen zich tot burgers moeten verhouden. Een behoorlijk aantal gelden voor de hulp en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Met Van Ballegooij e.a. formuleren we ze als volgt:⁶⁷

- **Onpartijdigheid:** de burger moet er op kunnen reken op dat het bestuur de zaken objectief bekijkt;
- **Zorgvuldigheid:** het bestuursorgaan moet ter voorbereiding op een besluit relevante belangen en feiten vergaren;
- **Verbod van willekeur:** het bestuur moet alle rechtstreeks bij de beslissing betrokken belangen afwegen;
- **Motivering:** besluiten moeten worden gemotiveerd;
- **Vertrouwensbeginsel:** gewekte verwachtingen moeten worden waargemaakt. Die verwachtingen kunnen worden gewekt door: a) beleidsregels b) het ten aanzien van anderen gevoerd beleid en c) door toezeggingen;
- **Gelijkheidsbeginsel:** gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen in de mate waarin zij verschillen;
- **Rechtzekerheidsbeginsel formeel:** wie te maken krijgt met een overheidsbesluit mag niet te veel in het gewisse worden gelaten over wat er van hem of haar wordt verlangd;
- **Rechtzekerheidsbeginsel materieel:** het geldende recht moet worden toegepast.

Uit de voorbeelden die we in dit boek noemen blijkt dat deze beginselen regelmatig met voeten worden getreden. De tegenstrijdigheid van signalen en interventies die op mensen met meerdere problemen af komen is daarvan het beste voorbeeld. Het hanteren van deze beginselen leidt ertoe dat

⁶⁷ Ballengooij, 1999, 62–74.

er beleid is, specifiek gericht op mensen met meerdere problemen. Dat professionals voor die mensen uitzonderingen *mogen* en soms zelfs *moeten* maken. Dat er een zorgvuldige afweging wordt gemaakt waarin relevante beslissingen en belangen worden meegenomen, en dat er nauwkeurig met persoonlijke informatie wordt omgegaan. Dat er een coherente aanpak wordt ontwikkeld, waarin tegenstrijdige interventies worden gereduceerd. Succesvolle beslissers legitimeren op die manier de adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Daardoor nemen ze besluiten. Besluiten die het werk van professionals in de uitvoering makkelijker maken, omdat de dilemma's en daarmee onzekerheden wegvallen. Dan ligt de weg open om ruimte te benutten en maatwerk te creëren.

Principe 10: Ruimte nemen

De professionals uit Aanval op de Uitval maken optimaal gebruik van de discretionaire ruimte die ze hebben. En als ze die niet hebben, creëren ze die. Ze maken, kortom, het gat in Dworkins' donut groter. "Hoe meer gezag je hebt, hoe meer ruimte je krijgt en gezag krijg je door te laten zien dat je praktische problemen kan oplossen", zegt Wim van der Vegt van Team Via. Dan gunnen ander instellingen je ook de ruimte. Vaak heeft dat vooral te maken met het doorhakken van knopen. "Er moet iemand zijn die beslissingen neemt. Het maakt nog niet eens zoveel uit wie dat doet". Clara Pels en Henny Werter hebben een andere ervaring met het creëren van ruimte. Ze hebben als zelfstandig ondernemers het MKB Netwerkproject opgezet. "Vooral omdat dat ruimte bood", vertellen ze. "Dat stelt je in staat om oplossingen 'buiten de verschillende kokers om' te genereren. Vaak gaat dat sneller en beter." Ze zijn dus eigenlijk van Dworkin's Donut afgesprongen. Aan de buitenkant wel te verstaan. "In het begin is dat heerlijk", zegt Pels. "Maar na verloop van tijd merk je dat je beleidsmakers en instellingen toch weer nodig hebt om sommige jongeren goed te kunnen helpen." Geert Kuper liet zich als oprichter van het TBD alleen leiden door oplossingen die nodig waren. Daarbij ging hij indien nodig dwars door kokers, conventies en regels heen. "Ik leg liever aan de rechter uit hoe ik dit probleem heb opgelost, dan dat ik niets doe zoals de rest", zei Kuper dan. Tot een zitting is het echter nooit gekomen. Als het gaat om steun vanuit de gemeente stapt hij rechtstreeks naar de wethouder. "Dat is toch de kortste weg", aldus Kuper. Ruimte is voor veel professionals niet iets dat je uit principe opzoekt. Vaak heb je het gewoon nodig om praktische problemen op te kunnen lossen. Dat verschaft je vaak de mogelijkheid om ruimte te nemen.

Principe 11: Regie verplaatsen

In het openbaar bestuur is het normaal om een regisseur *boven* de overige partijen te plaatsen. We zijn gewend geraakt aan een hiërarchische organisatie van de publieke sector. En wie *hoger in de boom* zit heeft nu eenmaal meer te bepalen. In steden die succesvol zijn in het oplossen van meerdere problemen van mensen, werkt dat andersom. De regisseur bevindt zich zo dicht mogelijk bij het gezin, soms achter de voordeur, soms voor de achterdeur, en stuurt vanaf daar de overige partijen aan. Daarvoor is het wel nodig dat beslissers dergelijke regie toestaan. En dat is niet vanzelfsprekend. In hiërarchische organisaties heb je als beslisser, mensen die overzicht hebben en regie voeren liever dicht bij je dan op afstand. Beslissers die er voor kiezen om regie over uitzonderingssituaties zo dicht mogelijk bij die situaties, bij die mensen te plaatsen, plukken echter eerder de vruchten van hun keuze. In hiërarchische termen zien we dat regie zich verplaatst van *boven* de partijen, naar *onder* de partijen.

6.3.3 Werkdomein

We hebben beschreven hoe professionals maatschappelijk winst creëren en hoe ze de steun daarvoor en legitimiteit daarvan realiseren in het beslisdomein. Dan komt de vraag: hoe organiseren ze dat in het werkdomein? Hieronder gaan we in op de organisatieprincipes.

Principe 12: Intermediaire regierol

We zien dat professionals feitelijk *mediator* zijn tussen mensen met meerdere problemen en instellingen die oplossingen bieden. Ze vormen één contactpunt voor mensen met meerdere problemen aan de ene kant en één contactpunt voor de instellingen aan de andere kant. Op die manier stemmen ze vraag en aanbod op elkaar af. Dit kan betekenen dat instellingen die al bij mensen met meerdere problemen zijn betrokken (of daar aanspraak op maken), worden verzocht om hun hulp- en dienstverlening te staken. Mochten vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, dan gaan ze zelf aan de slag. De wijkmanagers in Leeuwarden zijn daar een mooi voorbeeld van. Ze bewegen zich tussen de input, vragen en oplossingen van de wijkpanels enerzijds en de input, vragen en oplossingen vanuit de gemeente anderzijds. Ook *Multi-problem / single approach* in Enschede en het TBD in Zwolle werken bijvoorbeeld op deze manier. In deze intermediaire functie ontstaat de regie die veel professionals in de uitvoering voeren. Ze overzien meerdere problemen van mensen en de verschillende oplossingen van de instellingen, en stemmen beide op elkaar af. Dat kan ook alleen als je die tussenpositie vervult, volgens veel professionals die wij spraken. Als je je tussen mensen met meerdere problemen en instellingen bevindt. Regie is niet mogelijk wanneer je je alleen richt op mensen met meerdere problemen of alleen op de organisaties of beslissers. Je moet alle instellingen en alle problemen overzien. Dit impliceert dat je mensen met meerdere problemen en instellingen goed moet kennen. Dat is niet makkelijk, maar wel mogelijk. Het is moeilijk regie te voeren vanuit een gezin of vanuit het management van een instelling. De beste plek om regie te voeren is tussen de leefwereld van mensen en de systemewereld van instellingen in. Dat is organisatieprincipe nummer één. Maar om die regierol goed te kunnen voeren zijn nog andere zaken noodzakelijk.

Principe 13: Het delen van informatie

In veel steden die deelnemen aan 'Aanval op de Uitval' wordt informatie over mensen met meerdere problemen gedeeld. De gedachte daarachter is dat een *compleet dossier* noodzakelijk is om goede hulp- en dienstverlening te leveren. Dat gebeurt op verschillende manieren. In Enschede bijvoorbeeld hebben instellingen gezamenlijk een reglement opgesteld waarin de omgang met informatie wordt geregeld. Daarin staat onder welke voorwaarden en wanneer ze informatie met elkaar delen. Zo ondertekenen partijen gezamenlijk een geheimhoudingsverklaring, die inhoudt dat professionals informatie die ze van elkaar doorkrijgen niet doorspelen naar andere partijen. Deze verklaring houdt het volgende in: "In het kader van de samenwerking bij de 'Coördinatie Zorg en Veiligheid Enschede' worden er gegevens en informatie uitgewisseld tussen de instelling en de wijkzorgteams. De medewerker verplicht zich tot geheimhouding van die gegevens en informatie, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit."⁶⁸ Informatie wordt gedeeld in en met het *wijkzorgteam* en is voor de deelnemende partijen

⁶⁸ Geheimhoudingsplicht; gegevensuitwisseling en informatie voor coördinatie van zorg en veiligheid (wijkzorgteams), Enschede, 2006

bedoeld. In Arnhem werken instellingen aan de hand van de *matrixmethode*. Deze methode is ontwikkeld om de hulp- en zorgverlening voor daklozen en verslaafden te verbeteren. De methode is even eenvoudig als doeltreffend. Instellingen leggen de dossiers bij elkaar die ze hebben van verslaafden. Daaruit ontstaat een compleet dossier en dus een compleet beeld. Vervolgens spreken de partijen een traject af. Het TBD in Zwolle organiseert regiegroepen. Alle instellingen die bij iemand met meerdere problemen betrokken zijn komen bij elkaar. Instellingen delen informatie en stemmen hun aanpak op elkaar af. Het TBD voert de regie. Vaak zien we het principe dat instellingen aanvankelijk huiverig zijn om informatie te delen. In hoofdstuk 2 zijn we daar uitvoerig op ingegaan. In projecten waar informatie wordt gedeeld merken instellingen op een gegeven moment dat ze zelf informatie inbrengen, maar dat ze ook veel hebben aan informatie van andere partijen. Je komt informatie halen en brengen zogezegd. Dat komt adequate hulp- en zorgverlening absoluut ten goede.

Principe 14: Verantwoordelijkheid toewijzen

Een ander principe is het toewijzen van verantwoordelijkheden. In succesvolle projecten is één professional verantwoordelijk voor mensen met meerdere problemen. Dat betekent niet dat diegene zelf ‘alles moet doen’, maar wel dat diegene de regie op zich neemt. In Enschede hanteren ze het principe één gezin, één plan, één probleemhouder.⁶⁹ “De probleemhouder is de ‘voortgeschoven post’ van het wijkzorgteam en is verantwoordelijk voor het leveren van een viertal ‘producten’, namelijk de probleemanalyse, het plan van aanpak, de voortgang/bijstelling en de afsluiting/evaluatie. (...) De inhoud van maatregelen is en blijft altijd de verantwoordelijkheid van instellingen, die hun akkoord voor plannen van aanpak hebben afgegeven in een Multi Disciplinair Overleg (MDO). In deze plannen staat duidelijk verwoord welke instellingen welke maatregelen treffen. De probleemhouder is ‘slechts’ verantwoordelijk voor:

- de totstandkoming van gemeenschappelijke doelen;
- de onderlinge timing en afstemming van maatregelen;
- de actualisering/bijstelling hiervan (o.a. in MDO’s);
- sturing op de voortgang van de maatregelen waarvoor de instellingen hebben getekend;
- de evaluatie van het traject.”

Ook in Arnhem maakt het toewijzen van verantwoordelijken onderdeel uit van de *matrixmethode*. Per casus spreken partijen af wie verantwoordelijk is. Tijdens het casusoverleg bespreken diegenen die verantwoordelijk zijn hoe het gaat. Mochten ze in een impasse zijn geraakt, dan neemt iemand anders het over. De medewerkers van het TBD nemen verantwoordelijkheid als niemand anders dat meer doet. Het toewijzen of nemen van verantwoordelijkheid is een effectieve manier om versnippering te doorbreken en regie op te pakken. In het MKB Netwerkproject in Leiden nemen de initiatoren verantwoordelijkheid, daarnaast doen de mensen die aan de netwerkbijeenkomsten deelnemen dat. Vaak zien we dat instellingen taken naar zich toe trekken en verantwoordelijkheden afstoten. In de steden waar dat goed gaat nemen instellingen en professionals eerst verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen. Daar passen ze hun taken op aan.

⁶⁹ Privacyreglement voor coördinatie van zorg en veiligheid (wijkzorgteams en interventieteam), Enschede, 2006

Principe 15: Functie- en beleidscombinatie

We zien dat op organisatieniveau verschillende functies worden gecombineerd. In Heerlen bijvoorbeeld zijn leerplichtambtenaren, RMC-coördinatoren en leden van het Team VSV verenigd. Soms zelf in één persoon. In het Jongerenloket in Arnhem worden werk, inkomen en onderwijs gekoppeld. Leeuwarden brengt beleidskokers per wijk samen, afhankelijk van wat er nodig is. Het combineren van functies op organisatieniveau vermindert versnippering en brengt adequate dienstverlening dichterbij. De *feliciteatkoffer* uit Groningen is daar ook een mooi voorbeeld van. Hoewel het idee nog niet is gerealiseerd en tijdens een snelkookpansessie ontstond, vinden wij het toch de moeite van het noemen waard. Alle instellingen ‘stoppen’ hun producten in een feliciteatkoffer. Als gezinnen een kind krijgen, komt er een professional langs voor een felicitatie. Tegelijkertijd bekijkt de professional aan welke producten uit de koffer het gezin iets kan hebben. Van bijzondere bijstand tot schuldverlening, van een opvoedingscursus tot kinderopvang. Uiteindelijk wordt de juiste oplossing aangeboden. Het is een manier om functies te combineren en toe te snijden op mensen met meerdere problemen. Het combineren van functies betekent soms ook dat instellingen functies overdragen. Tijdens een snelkookpansessie in Arnhem draaide het om het creëren van werkvoorzieningen voor verslaafden. Werk werd vooral vanuit de zorgsector geregeld. De conclusie luidde dat het regelen van werk, geen *core business* is van de zorgsector. Andere partijen die zich daarin specialiseren kunnen dat wellicht overnemen. En zo geschiedde. In een nieuwe constructie werd de werkvoorziening een aparte taak. Voor het combineren van functies is het vaak nodig dat instellingen over hun institutionele belangen heenstappen.

Principe 16: Gemeenschappelijke indicatie

Dan komen we op de versplinterde budgetten. In veel steden willen professionals één potje creëren. Dat betekent dat er permanent budget beschikbaar is dat aangewend kan worden om mensen met meerdere problemen te helpen. Zoals we eerdere zeiden is dat *potje* moeilijk te creëren. Er zijn verschillende indicatiestellingen voor nodig. Daarnaast is voor een indicatie iemand met meerdere problemen nodig. Het geld is dus niet ‘van te voren’ regelen. Kort door de bocht: indicaties kunnen pas afgegeven worden als de problemen er al zijn. In Enschede zijn partijen gezamenlijk bezig om een integrale indicatiestelling te ontwerpen. Dat is een ingewikkeld proces waarbij verschillende protocollen, procedures, verschil in expertise en inzicht op elkaar moet worden afgestemd. De toezeggingen van gemeente (Wmo-loket) provincie (jeugdzorg) en het CIZ (awbz) om gezamenlijk te experimenteren tijdens de snelkookpansessie op 6 december 2007 doen vermoeden dat het gaat lukken. Daarnaast hebben we in verschillende steden gezien dat er financiële noodvoorzieningen zijn om snel een kleine interventie te doen. Dat is echter niet structureel genoeg. Een gemeenschappelijke indicatie is een noodzakelijke voorwaarde om tot een gemeenschappelijk budget te komen.

Principe 17: Beste mensen op de beste plek

Een ander principe dat we vaak hebben gehoord is dat het ‘allemaal draait om gepassioneerde professionals’. Dat kunnen we beamen. Zojuist stelden we al dat professionals die succesvol zijn vaak mensen zijn met meer toewijding dan hun functiebeschrijving rechtvaardigt. Mensen die succesvol zijn, zijn mensen die meer doen dan waarvoor ze betaald krijgen en die onorthodox te werk gaan. Maar wat betekent dat voor organisaties? Hoe kom je aan *mensen met lef*? Zit niet iedereen daarop te wachten? En zeg je dan eigenlijk niet meer dan dat alles goed zou gaan als we allemaal perfecte professionals zouden zijn, terwijl je weet dat je vaak moet roeien met de riemen die je hebt? Kortom,

hoe kom je aan gepassioneerde professionals, en wat moeten die kunnen, behalve gepassioneerd zijn? In Groningen besloten instellingen gezamenlijk een LEF-team op te richten. Een team waarin mensen samenkomen die lef genoeg hebben om onorthodox te werken. Iedere instelling levert ‘mensen met lef’ aan. Enschede pakt het anders aan. De gemeente stelt een competentie profiel op. Daarin staat wat professionals moeten kunnen die verantwoordelijk worden voor de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. In Nijmegen worden met dezelfde bedoelingen speciale gezinscoaches gerekruteerd. Het is een manier om de wens om gepassioneerde professionals te rekruteren kracht bij te zetten. Het principe *de beste mensen op de beste plek* geldt overigens ook voor andere plekken. Steden waar mensen elkaar op beslis-, beleids- en uitvoeringsniveau kunnen vinden, hebben een voorsprong. In Enschede bijvoorbeeld lijken mensen binnen beslis, werk en winstdomein het er over eens te zijn waar de maatschappelijk winst te boeken valt.

Principe 18: Buiteninstitutionele oplossingen

Het succes van buiteninstitutionele oplossingen zijn we ook veel tegengekomen. Daarmee bedoelen we dat oplossingen niet van de *usual suspects* komen.⁷⁰ Het MKB Netwerkproject maakt gebruik van volwassenen, dus van de samenleving, om oplossingen voor mensen met meerdere problemen te creëren. Het project voorziet jongeren van een tijdelijk netwerk waarmee ze hun voordeel kunnen doen. Of, anders geformuleerd, ze wenden het aanwezige *sociaal kapitaal* aan ten bate van de jongeren met meerdere problemen. Eerder noemden wij al Pauropus, een onderneming die zich heeft gespecialiseerd in het bieden van een kans aan mensen met meerdere problemen. In het jongerencoachingsproject in Eindhoven worden studenten ingezet op vmbo-scholen. Dat is een onconventionele oplossing voor de schoolverlatersproblematiek. Ook in het Laboratorium voor de Alledaagse Kansen wordt een actief beroep gedaan op de gemeenschap waarvan mensen deel uit maken. Dit begint bij bureaus en familie en strekt tot wijkbewoners. En dat werkt. Wij vinden het benutten van buiteninstitutionele oplossingen een belangrijk principe.

Principe 19: Mixed system

Dit principe heeft te maken met wat we met Handler een *mixed system* noemen. Wanneer maken instellingen uitzonderingen en wanneer is de standaardaanpak voldoende? In Nijmegen wordt daarover nagedacht. De stad beschikt over verschillende zorgnetwerken. Zo zijn er de verschillende zorg- en adviesteams (ZAT): voor nul- tot vierjarigen, voor vier- tot twaalfjarigen en voor dertien- tot achttienjarigen. De ZATs zijn gekoppeld aan scholen, zoals in alle steden. Daarnaast heeft Nijmegen een meldpunt bijzondere zorg. Dit meldpunt ontfermt zich over mensen met meerdere problemen die acuut hulp nodig hebben. Voor verschillende probleemwijken is de gemeente nu van zins om te experimenteren met wijkteams. Ook de wijkteams houden zich bezig met mensen met meerdere problemen. Ze combineren het *zoet* en het *zuur*. Eerder noemden we al de gezinscoach die hierin een rol moet gaan spelen. Met zorgnetwerken, wijkteams en het Meldpunt Bijzondere Zorg en de gezinscoach heeft Nijmegen *voor elk wat wils*. Nu speelt de zogenaamde opschalingsvraag; wie komt waar terecht? Wanneer draagt een zorgnetwerk iemand over aan het wijkteam en wanneer draagt het wijkteam iemand over aan het meldpunt bijzondere zorg en wanneer zetten we de gezinscoach in? Het is belangrijk voor organisaties dat ze over deze opschaling nadenken. Want die vraag is makkelijker

⁷⁰ Zie paragraaf 1.2

gesteld dan beantwoord, zo bleek ook tijdens de snelkookpansessie in Nijmegen. Wanneer werkt onze standaard en wanneer maken we uitzonderingen schalen we op? Vanaf 1 januari 2008 gaat de gemeente die vraag beantwoorden aan de hand van een pilot.

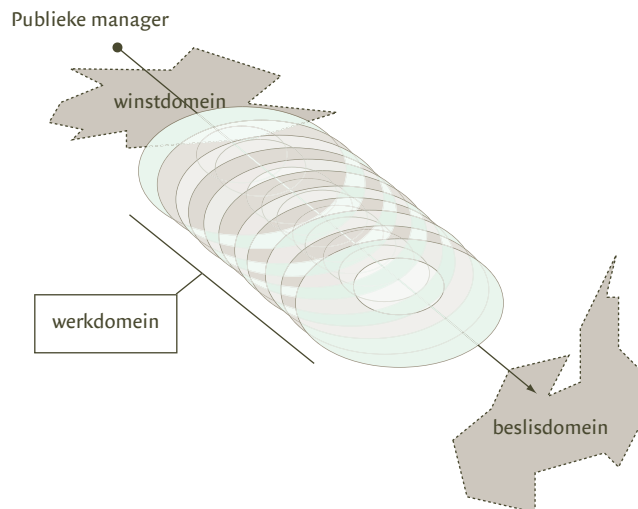
Principe 20: Feed back loops

Daarnaast is het belangrijk dat organisaties van elkaar willen leren. En leren in het openbaar bestuur is een zeldzaamheid. Leren heeft altijd te maken met *feed back loops*. Wat doe je met de kennis over de consequenties van beleid? Met name als die onverwacht zijn of ongewenst? Hoe reageer je als manager als blijkt dat je aanpak in de praktijk niet blijkt te werken? In steden waar het goed gaat bestaat een constante feed back loop tussen beleid en uitvoering. Op basis van input uit de uitvoering kan het beleid worden aangepast. Waar dat niet gebeurt ontstaan spanningen tussen beleidsmakers en uitvoerders. Spanningen die ten koste gaan van adequate dienst- en hulpverlening aan mensen met meerdere problemen. Publieke managers kunnen bij uitstek een rol spelen bij het creëren van feed back loops. In Enschede zien we bijvoorbeeld dat vanuit het beleid de verrichtingen van het wijkzorgteam nauwlettend in de gaten worden gehouden. Met name om daarvan te leren voor beleid.

6.4 Ijsschots

Terug naar Moore en het creëren van maatschappelijke winst. Eerder hebben we het spanningsveld uitgetekend waarin publieke managers zich bevinden. Ze schakelen voortdurend tussen beslissers, organisatiecapaciteit en oplossingen voor mensen met meerdere problemen. Dat is niet makkelijk. Je kunt het vergelijken met drie ijsschotsen, en je hebt maar twee benen. Toch zijn veel mensen die we in de projecten en steden hebben ontmoet erin geslaagd om met twee benen op drie ijsschotsen te staan. Ze hebben de steun van beslissers verworven en organisaties meegekregen door te beginnen met het creëren van maatschappelijke winst, onder andere door het oplossen van meerdere problemen. Andere mensen zijn daarmee nog bezig en proberen naar de andere ijsschots te springen. Ze hebben beslissers aan hun zijde en weten hoe ze maatschappelijke winst kunnen creëren, maar krijgen andere organisaties niet mee. Of de organisaties zijn *fully committed* en de maatschappelijke winst ontstaat eigenlijk al, maar de beslissers willen niet. Ook kan het voorkomen dat zowel de beslissers als de organisaties willen, maar dat er (nog) geen winst ontstaat, omdat de situatie toch weer is veranderd of omdat deze nog niet goed is doorgrond. Belangrijk is om te constateren dat wie adequaat hulp en diensten wil verlenen aan mensen met meerdere problemen zich niet tot één domein moet verhouden, maar *iedereen* mee moet krijgen. De managers die hier structureel in zijn geslaagd krijgen steun van beslissers, hebben alle organisaties achter zich staan en creëren maatschappelijke winst voor mensen met meerdere problemen en de samenleving als geheel. Uitgedrukt in onze geliefde donutmetafoor ziet dat er als volgt uit.

Figuur 7: Donuts en maatschappelijke winst



Vanuit het perspectief van mensen met meerdere problemen brengen managers de instellingen en daarmee de oplossingen in stelling en koppelen zij dat aan de waarden van de beslissers. Daarbij willen we de conclusie trekken dat de mensen die er succesvol in slagen te balanceren op *de drie ijsschotsen* niet altijd in dienst zijn van de overheid. Ook zijn het niet per definitie diegenen die ‘manager’ op hun visitekaartje hebben staan. Wél zijn het diegenen die maatschappelijke winst weten te creëren doordat zij het spanningsveld tussen de drie domeinen managen. Dat kunnen welzijnswerkers zijn, ondernemers, agenten, docenten, medewerkers van de woningbouwcorporatie, burgers of artsen. Kortom, tijdens ‘Aanval op de Uitval’ zaten ze *overal*. Het zijn mensen die verantwoordelijkheid namen en daar succesvol in waren. Succesvol in termen van adequate oplossingen voor mensen met meerdere problemen. Voor wie weten wil hoe dat moet, schetsen we in het hieronder een *ideaalmodel*.

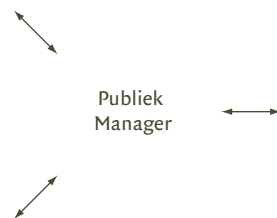
6.5 Ideaalmodel

Met het model dat we hieronder beschrijven kunt u uw eigen praktijk vergelijken. Het is gebaseerd op het model van Mark Moore en de beste elementen uit alle *best practices* die we hebben bestudeerd en zojuist omzetten in twintig principes die we hierboven formuleerden. Het laat zien hoe de principes zich tot elkaar verhouden en hoe publieke managers maatschappelijk winst kunnen creëren. Het model is bedoeld voor mensen die voor de uitdaging staan adequate hulp- en dienstverlening te leveren aan mensen met meerdere problemen. Het is een *ideaalmodel*. Dat betekent dat als alle principes zijn gerealiseerd, de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen optimaal verloopt. Het model is dan ook bedoeld als ‘meetlat’. Een lat met principes waarlangs publieke managers hun eigen project kunnen leggen. Op basis daarvan kunnen ze bepalen hoe ver ze al zijn, wat er nog moet gebeuren en wat er anders moet.

Figuur 8: **Ideaalmodel voor adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen.**

Beslisdomein

- Principe 7: kwalitatieve verantwoording
- Principe 8: Maatschappelijke winst
- Principe 9: Beginselen van Behoorlijk Bestuur
- Principe 10: Ruimte nemen
- Principe 11: Regie op de problemen



Winstdomein

- Principe 1: Individuele benadering
- Principe 2: Geen selectiecriteria
- Principe 3: Vertrouwen herstellen
- Principe 4: Serieus nemen
- Principe 5: Kleinste stap
- Principe 6: Pro-actief en vasthoudend

Organisatiedomein

- Principe 12: Intermediaire regierol
- Principe 13: Het delen van informatie
- Principe 14: Verantwoordelijkheid toewijzen
- Principe 15: Functie- en beleidscombinatie
- Principe 16: Gemeenschappelijke indicatie
- Principe 17: Beste mensen op de beste plek
- Principe 18: Buiteninstitutionele oplossingen
- Principe 19: Mixed system
- Principe 20: Feed back loops

Als we aan de hand van dit model terugkijken naar de projecten die we hebben bestudeert, dan zien we dat de managers van de projecten die het goed doen zich in het midden bevinden. Sommige managers hebben al veel voor elkaar binnen het werkdomein maar staan nu voor de uitdaging om de principes in het winstdomein en het beslisdomein te realiseren. Anderen bevinden zich volledig in het winstdomein maar krijgen geen steun van beslissers of beleidsorganisaties. Kortom, managers kunnen het model ook gebruiken om barrières in kaart te brengen en uit te zoeken wat ze moeten doen om die te slechten. Door na te gaan welke principes zijn gerealiseerd kunnen managers bepalen *waar ze staan* en waar ze heen moeten. Dat is geen makkelijke opgave, maar wel een mogelijke. Hoewel we de volledige realisatie van alle principes binnen één project nog niet zijn tegengekomen, zijn alle principes afzonderlijk *evidence based*. Ze hebben hun waarde in de praktijk bewezen. Vooral als het gaat om adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Met de twintig principes en het ideaalmodel beantwoorden wij onze ontwerp-vraag *hoe kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren?*

Aan de hand van het ideaalmodel kunnen publieke managers hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren



7. Conclusie

Mensen met meerdere problemen zijn in Nederland doorgaans aangewezen op meerdere vormen van maatschappelijke hulp- en dienstverlening. Die hulp- en dienstverlening wordt verzorgd door een groot aantal verschillende organisaties in verschillende beleidsvelden. Die beleidsvelden worden ook nog eens aangestuurd vanuit verschillende bestuurslagen. Dit alles heeft tot een zekere fragmentatie van de welvaartstaat geleid. Dat wordt vooral duidelijk bij mensen met meerdere problemen: hoewel hun situatie in hun eigen beleving bestaat uit allerlei problemen die nauw met elkaar samenhangen (bijvoorbeeld gedragsproblemen, schooluitval, werkloosheid, schulden, delicten) richten de meeste instanties zich steeds op een deel van de problemen, namelijk dat deel waar zij verantwoordelijk voor zijn of gespecialiseerd in zijn. Het leveren van integraal maatwerk wordt hierdoor bemoeilijkt. In plaats van de vraag ‘Wat is er nodig?’ heeft de vraag ‘Wat kunnen wij bieden?’ de overhand.

Daarnaast is het bureaucratische gehalte van veel maatschappelijke dienstverlening in de loop van enkele decennia behoorlijk toegenomen. Om misbruik te voorkomen en kosten te drukken zijn er strenge regels en procedures gekomen die het verstrekken van hulp reguleren en begrenzen. Professionele hulpverleners en hun managers ervaren een hoge regel – en verantwoordingsdruk. Uitvoerders worden afgerekend op harde targets, die, zoals hierboven beschreven, doorgaans worden uitgedrukt in termen van het eigen aanbod, niet van de vraag van een cliënt. Daarnaast dwingen SMART afspraken hulp- en dienstverleners in een keurslijf dat niet geschikt is voor hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Het lijkt bovendien of de discretionaire ruimte om beslissingen te nemen of diensten te verstrekken in het belang van een cliënt minder is geworden. Vooral bij het begeleiden van mensen met meerdere problemen komen hulpverleners voor het dilemma te staan: ‘we willen wel, maar we mogen niet’.

Deze twee trends – fragmentatie en bureaucrativering – waren de aanleiding voor het onderzoek ‘Aanval op de Uitval’. Daarin staan mensen met meerdere problemen centraal. Zij zijn gebaat bij maatwerk in de hulp- en dienstverlening. De vraag die wij aan het begin stelden was: hoe het leveren van maatwerk mogelijk was, gegeven de gesignaleerde verschijnselen.

We constateerden dat professionals die maatwerk proberen te leveren aan mensen met meerdere problemen, te maken krijgen met een aantal fundamentele dilemma’s. Dilemma’s die hun toch al moeilijke werk nóg moeilijker maken en onzekerheid versterken. Maar een opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is dat het niet zozeer zo is dat bestaande regels van bovenaf de professionals in dilemmasituaties brengen, maar dat er eerder een omgekeerd mechanisme van kracht is. Professionals en hun managers vullen de ruimte die zij volgens de wet hebben zelf in met al dan niet geschreven organisatie- en gedragsregels. Het is, in tegenstelling tot wat we verwachtten, een misverstand dat regels en wetten in de weg zouden zitten. Ze bieden professionals rugdekking in extreem complexe omstandigheden. Er is dus in zekere zin sprake van een paradoxale patstelling: professionals voelen zich belemmerd door wetten en regels in het leveren van maatwerk en tegelijkertijd vragen ze om regels en procedures om rugdekking en zekerheid te organiseren in onzekere situaties. Professionals die desondanks maatwerk willen leveren, komen door de hoeveelheid instellingen die

bij mensen met meerdere problemen betrokken zijn, vaak in het vaarwater van andere instellingen en professionals terecht.

De uitdaging die daaruit voortvloeit is om een model of werkwijze te vinden die enerzijds de ruimte geeft om te handelen in het belang van de situatie van mensen met meerdere problemen en tegelijkertijd de professional zelfvertrouwen en rugdekking geeft in termen van verantwoording.

We hebben in de veertien bestudeerde projecten goede voorbeelden gezien van mensen die creatief en succesvol met deze uitdagingen zijn omgegaan. De kern van iedere succesvolle aanpak is dat er maatwerk wordt geleverd op zo'n manier dat professionals in de uitvoering volledig gebruik kunnen maken van hun discretionaire bevoegdheden. Daarnaast zagen wij dat publieke managers actief regie voerden, dwars door de organisatiegrenzen heen. Niet van bovenaf, maar bottom up, vanuit de problemen geredeneerd. Door te vertrekken vanuit de leefwereld van mensen met meerdere problemen overtuigen ze beleidsmakers en beslissers in de systeemwereld. Zo lukt het de professionals en publieke managers oplossingen te ontwikkelen die daadwerkelijk bij de problemen van deze mensen aansluiten en die toch gelegitimeerd zijn. Het leveren van maatwerk wordt zo een gemotiveerde en geaccordeerde afwijking van de standaardmanier van werken.

We hebben de verschillende manieren van adequate hulp- en dienstverlening vertaald naar twintig werkprincipes en een ideaalmodel. Twintig principes die de lokale context overstijgen en in meerdere steden toepasbaar zijn. Daarmee kunnen publieke managers aan de slag. Ze kunnen bepalen waar ze staan en wat er nog nodig is. We vermoeden dat hoe meer principes managers realiseren, hoe minder regels en gebrek aan regie een argument zullen zijn tegen het leveren van maatwerk. En dus hoe meer mensen met meerdere problemen goed worden geholpen.

Door op deze manier maatwerk te leveren kan de verzorgingsstaat haar belofte van hulp- en dienstverlening voor mensen die dat het hardste nodig hebben inlossen, zonder het hele stelsel te hoeven herzien of aanpassen. De lessen die we hebben geformuleerd strekken echter verder. In een individualiserende samenleving zullen publieke organisaties steeds vaker voor de uitdaging staan om maatwerk te leveren. Niet alleen voor mensen met meerdere problemen, maar in potentie voor iedereen. Vanuit dat perspectief is het voor iedereen die zich interesseert voor de publieke zaak interessant om de ontwikkelingen in de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen te blijven volgen. De sector mag dan vaak met kritiek worden overladen, de mechanismen die hier spelen, spelen overal in de publieke sector. De lessen die hier te leren zijn, zijn voor iedereen van belang. En van de mensen die het hier goed doen, kan de hele publieke sector wat opsteken.





8. Epiloog: De Rotonde van Hamed

En Hamed? We begonnen dit boek met zijn verhaal. We vroegen hem onlangs, een jaar nadat we zijn verhaal optekenden, hoe het met hem ging. Hij bevindt zich nog steeds op zijn rotonde. Hij vertelde dat hij zou worden uitgerust met een detentiebandje omdat hij zijn boetes niet kon voldoen die hij opliep toen hij een jaar op straat woonde en geen postadres had. Dat bandje zou hem tien dagen aan huis kluisteren. Dat zal moeilijk worden want inmiddels heeft hij geen huis meer. Laat staan een inkomen, werk of opleiding.

“Ik heb het idee dat iedereen maar knipt en plakt in mijn leven zonder dat ze weten wie ik ben”, vertelde hij. Inmiddels heeft Hamed alle moed in instellingen verloren en leeft hij nog liever op straat dan dat hij ooit nog iets met ze te maken heeft. Hij vertrouwt er op dat hij er ook wel alleen uitkomt. Dat is hem ondanks alle tegenslagen al eerder gelukt. In zijn eigen woorden: “Wat ik wil is wat iedereen wil. Een uitzicht op een toekomst. Daar heeft toch iedereen recht op? Men moet leren vliegen vergeten want ook een vogel gaat toch op een dag dood! Maar even vliegen is wel leuk voor diegene die nooit heeft gevlogen. Met andere woorden één kans is genoeg, maar die ene kans moet wel eerlijk en reëel zijn.”

We spreken de wens uit dat we met dit boek een eerlijke en reële kans voor Hamed en mensen als Hamed, mensen met meerdere problemen, dichterbij brengen.

Den Haag, december 2007



Bronvermelding

Publicaties

Ballengooij, G.A.C.M van e.a., Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, Kluwer, Deventer, 1999.

Crozier, M., The Bureaucratic Phenomenon, Tavistock, London, 1964

Dworkin, R., Taking rights seriously, Harvard University Press, Cambridge MA, 1977.

Forsyth, A., Administrative discretion and urban and regional planners values, Journal of planning literature, volume 14, nummer 1, August 1999.

Frissen, P.H.A., De Staat van verschil; Een kritiek van de ongelijkheid, Van Gennep, Amsterdam, 2007

Ghesquière, P., Multi-probleem gezinnen; problematische hulpverleningssituaties in perspectief, Garant Uitgevers, Leuven/Apeldoorn, 1993.

Gestel, Prof. Mr. R.A.J. van en Prof. Dr. M.L.M. Hertog, 'Wat is regeldruk; een verkennende internationale literatuurstudie' Universiteit Tilburg en Rijksuniversiteit Groningen (juni 2006).

Godfroj, A.J.A., Van bureaucratie naar open interactie; het werk van Michel Crozier, in: Korsten, A.F.A en Th.A.J., Toonen, Bestuurskunde; Hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroesse, Leiden, 1988, 207.

Grisnich, F., Hulp zonder drempels; hulp aan multi-probleem gezinnen in de provincie Groningen, (werkgroep multi-probleem gezinnen), CMO Groningen, Groningen december 2006, 4.

Handler, Joel F., Discretion in social welfare; the uneasy position in the rule of law, Yale law journal, nummer 92, 1982-1983.

Hartman, C. en P. Tops, Frontlijnsturing; Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad, KCGS, februari 2005

Havinga, T. en J.B. Terpstra, Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groeperingen; het werk van Michael Lipsky, in: Korsten, A.F.A en Th.A.J., Toonen, Bestuurskunde; hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroesse, Leiden, 1988.

Hood, Ch. en J. Peters, The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, Journal of Public Administration Research and Theory 2004; 14: 267-282

Kouwenhoven, A.J.J. en R.H. Firet, Anpakk'n Dossieranalyse pilot; Indicaties voor een persoonsvolgend budget in de hulpverlening aan jongeren met zware meervoudige problematiek in Netwerkstad Twente, Bestuur & Management Consultants, september 2007

Kruiter, A.J. en J. de Jong, Aanval op de uitval; blik op de frontlijn, Nicis Institute, Den Haag, 2007.

Lipsky, M., Bureaucratic disentanglement in social welfare programmes, *Social Service Review*, 1984.

Lipsky, M., *Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980.

Moore, Mark H., *Creating Public Value; Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1995

Nota, P., De aanpak van multiprobleem gezinnen in de stad Amsterdam, Amsterdam juni 2007.

Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley, 1992

Pollitt, C., and Bouckaert, G., *Public management reform. A comparative analysis*, New York: Oxford University Press, 2004

Sabatier, P.A., Towards better theories of the policy process, in: *PS: Political Science & Politics*, 1991, nummer 24.

Schuyt, K. en R. van der Veen (eds.), *De verdeelde samenleving; een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Stenfert Kroesse, Houten, 1986.

Sossin, L., From neutrality to compassion; the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion, *University Of Toronto Law Journal*, 55, 2005, 427-447.

Swaan, A. de, *Zorg en de staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1989.

Zijden, Q. v.d. en K. Diephuis, Protocol Indicatiestelling Jeugdigen met psychiatrische problematiek, Interprovinciaal Overleg IPO, 31 maart 2006.

Instanties

College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), informatieblad 31a, oktober 2007.

Gemeente Enschede, Geheimhoudingsplicht; gegevensuitwisseling en informatie voor coördinatie van zorg en veiligheid (wijkzorgteams), Enschede, 2006

Gemeente Enschede, Privacyreglement voor coördinatie van zorg en veiligheid (wijkzorgteams en interventieteam).

Inspectie Jeugdzorg Utrecht, Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningproces aan S., maart 2005.

Inspecties voor de Sanctietoepassing, Gezondheidszorg en Jeugdzorg, Onderzoek naar casus kindermishandeling, Utrecht, Oktober, 2007.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Omgang met gegevens in de jeugdzorg, Den Haag, september 2003, 87.

Sociaal en cultureel planbureau (SCP), De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag 2007.

Sociaal-Economische Raad (SER), Advies 'Bruikbare rechtsorde', september 2005, 11.

Stuurgroep Psychosociale Preventie, Regio Zaanstreek Waterland, Protocol Kindermishandeling, juni 2004, 1^e herziene druk.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 26 januari 2006, 29815, nummer 47.

Ypsilon Nieuws, 28 februari 2006.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam, november 2004.

Bijeenkomsten

Discussiebijeenkomst ter ere van bezoek Michael Lipsky, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag, 9 november 2007.

Conferentie Aanval op de Uitval, Arnhem, 11 april 2007

Najaarsconferentie Aanval op de Uitval, Terugkoppeling lessen en conclusies, Zwolle 22 november 2007

Websites

Site van SCP en CBS met gegevens over armoede

www.armoedemonitor.nl

Site van het CBS / webmagazine

<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2175-wm.htm>

Actieplan Zwolle

http://www.g27.nl/binaries/g27/20060201_actieplan-aanval-op-uitval-zwolle.pdf

Actieplannen Aanval op de uitval

<http://www.g27.nl/g27/pijlerswerkgroepen/aanvaluitval/aanval1/index.html>

Methode Aanval op de uitval

<http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/webwinkel/bulk/pdfs/pdf-aanvalopdeuitval-blik-op-frontlijn.pdf>

Analyse rapport Aanval op de Uitval

<http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/kcgs/bulk/producten/rapport-aanval-op-de-uitval-def-.pdf>

Reactie op onderzoek naar Savanna

<http://www.minvws.nl/nieuwsberichten/djb/2005/ross-onderschrijft-rapport-savanna.asp>

Artikel over het plannen van beleid

<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/capplan.pdf>

Over de auteurs

Albert Jan Kruijer werkt als zelfstandig onderzoeker en adviseur. Ook is hij als senior onderzoeker verbonden aan de Kafkabrigade. Vanaf het voorjaar van 2008 zet hij zijn onderzoeks- en advieswerkzaamheden voort in Zuid-Azië. Tevens rondt hij daar zijn dissertatie af. Hij richt zich op de spanning tussen de democratische staat en de democratische samenleving. Hij publiceerde daar uitgebreid over. Na zijn studie Bestuurskunde in Leiden heeft Albert Jan inzichten uit de wetenschap weten om te zetten in praktische werk- en leervormen. Eerder was hij als adviseur en onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Albert Jan was tot 1 januari 2008 senior onderzoeker en adviseur bij het Centre for Government Studies (Universiteit Leiden, Campus Den Haag). Hij hield zich daar met name bezig met innovatie en verandering in het openbaar bestuur en met de ontwikkeling van nieuwe educatie, onderzoeks- en interventie methoden. Daarnaast is hij docent in verschillende opleidingen voor publieke professionals. Albert Jan was namens het CGS onderzoeks- en projectleider Aanval op de Uitval. Hij deed onderzoek en modereerde snelkookpansessies in verschillende steden.

> Meer informatie: ajkruijer@gmail.com

Jorrit de Jong is *Fellow* aan het Ash Institute for Democratic Governance and Innovation van de Harvard University's John F. Kennedy School of Government. Hij is gespecialiseerd in innovatieve vormen van onderzoek, onderwijs en debat. Jorrit is mede-oprichter van de Kafkabrigade en was van 2005 tot en met 2007 directeur van het Centre for Government Studies (Universiteit Leiden, Campus Den Haag). Hij is de architect achter de snelkookpansessies in het Aanval op de uitval traject. Zijn huidige onderzoek en onderwijs richt zich op modernisering van de overheid, innovatieprocessen, cultuurverandering, institutionele verandering en governance vraagstukken. In 2008 verschijnen van zijn hand twee Engelstalige boeken over toegankelijkheid van maatschappelijke dienstverlening (www.improvingaccess.org).

> Meer informatie: jorrit_dejong@harvard.edu

Janine van Niel werkt per 1 januari 2008 als onderzoeker en adviseur bij onderzoeks- en adviesbureau Zenc. Daarnaast is zij één van de casuonderzoekers bij de Kafkabrigade. Janine studeerde Beleid, Communicatie en Organisatie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en Voeding & Diëtetiek op de Haagse Hogeschool. Hierna heeft zij als organisatieadviseur gewerkt bij Contain Organisatie Advies bv te Den Haag. Tot 1 januari 2008 werkte Janine als medior onderzoeker en adviseur bij het Centre for Government Studies (Universiteit Leiden, Campus Den Haag). Daar heeft zij zich gespecialiseerd in de casestudymethode van de Harvard University's John F. Kennedy School of Government, casus-adoptie en het ontwikkelen van simulaties voor de publieke sector. Janine was als onderzoeker en moderator betrokken bij verschillende steden in het Aanval op de Uitval traject.

> Meer informatie: janine.vanniel@zenc.nl

Constant Hijzen is per 1 januari 2008 in dienst van Nederland Kennisland, als onderzoeker en adviseur. Hij is tevens verbonden aan de Kafkabrigade. Constant studeerde Geschiedenis in Leiden. Daarna werkte hij bij de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Constant werkte tot 1 januari 2008 als onderzoeker en adviseur bij het Centre for Government Studies (Universiteit Leiden, Campus Den Haag). Hij concentreerde zich op 'lerende' publieke organisaties; hoe verbeteren overheidsinstanties zichzelf en in hoeverre zijn ze bereid van hun eigen beleid te leren? Constant was als onderzoeker betrokken bij verschillende steden in het Aanval op de Uitval traject.

> Meer informatie: chijzen@kennisland.nl

