



De Praktijk als Landingsbaan



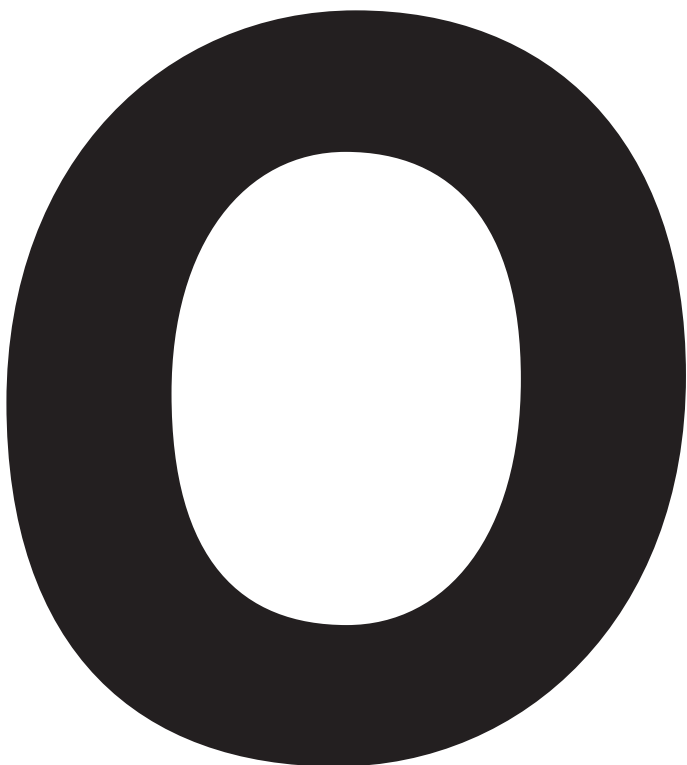
Inhoudsopgave

0 HET SPEELKWARTIER IS VOORBIJ.....	3
1 ACHTER DE VOORDEUR.....	6
2 HUISHOUDENS.....	11
WAT WETEN WE?	13
WAT KUNNEN WE?.....	14
WAT WILLEN WE?.....	16
WAT IS DAARVOOR NODIG?	17
3 PROFESSIONALS.....	19
WAT WETEN WE?	20
WAT KUNNEN WE?.....	22
WAT WILLEN WE?.....	23
WAT IS DAAR VOOR NODIG?	23
4 REGELS EN RUIMTE.....	25
WAT WETEN WE?	26
WAT KUNNEN WE?.....	28
WAT WILLEN WE?.....	28
WAT IS DAAR VOOR NODIG?	29
5 FINANCIËN EN VERANTWOORDING.....	31
WAT WETEN WE?	32
WAT KUNNEN WE?	33
WAT WILLEN WE?.....	34
WAT IS DAAR VOOR NODIG?	34
6 ORGANISATIE.....	37
WAT WETEN WE?	38
WAT KUNNEN WE?.....	39
WAT WILLEN WE?.....	39
WAT IS DAARVOOR NODIG?	42
7 ADV: DE PRAKTIJK ALS LANDINGSBAAN.....	43
COLOFON.....	47



Het speelkwartier is voorbij

- De tijd is rijp voor de volgende fase AdV aanpakken
- De tijd van experimenteren is voorbij
- Waarom schrijven we dit boek en voor wie is het bedoeld?
- En wat treft u in dit boek aan?





In het regeerakkoord van kabinet Rutte II staat het scherp omschreven: “De praktijk waarin mensen achter de voordeur langs elkaar heen werken, komt tot een einde.” En met die uitspraak komt de eerste fase van Achter-de-Voordeur-aanpak (AdV) tot een einde. Met die uitspraak, en vooral de plaats van die uitspraak, staat AdV definitief op de politieke agenda. Nu is de tijd rijp om die aanpak door te ontwikkelen.

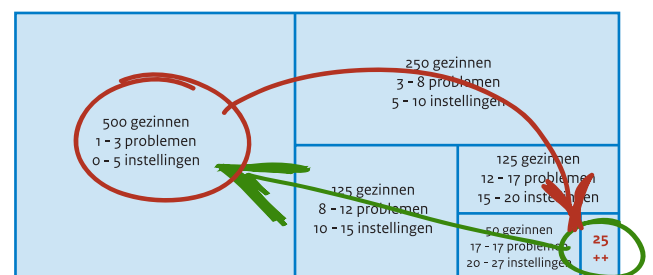
De afgelopen tien jaar besteden beleidsmakers, bestuurders, hulp-, zorg- en dienstverleners steeds meer aandacht aan mensen met meerdere problemen. Met behulp van de Achter-de-Voordeur-aanpak helpen professionals zogenaamde multiprobleemhuishoudens steeds beter. In talloze projecten, experimenten en pilots, oefenen gemeenten met regie, eigen kracht, het delen van gegevens, drang en dwang, wortel en stok, poortwachten, ontkokeren, doorzettingsmacht, één gezin-één plan-één regisseur-één budget, indicatief werken, vertrouwen, wantrouwen, Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses, de zelfredzaamheidsmatrix, de participatieladder en wat dies meer zij. De Achter-de-Voordeur-aanpak ontwikkelt zich als een veenbrand. In de uitvoering nemen professionals verantwoordelijkheid. Hun actieradius kan in omvang groeien omdat ze ruimte krijgen van beleidsmakers en bestuurders. Nu is de tijd voor een volgende fase aangebroken. De kracht van AdV is bewezen, in veel steden worden sociale wijkteams opgericht. Wij zijn er van overtuigd dat professionals, beleidsmakers, politici, bestuurders en wetenschappers voldoende weten om AdV volwassen te laten worden.

Mensen die steun nodig hebben moeten dat krijgen. Dat was de uitdaging van de verzorgingsstaat in het verleden en heden, en dat is de uitdaging van de verzorgingsstaat van de toekomst. Nu is het tijd om vanuit experimenten en pilots die in het kader van AdV plaatsvonden, de stap naar structureel beleid te maken. Het doel van dit eBook is om uiteen te zetten wat de rol van AdV in de verzorgingsstaat van de toekomst kan zijn. Daarom hebben we gekozen voor een eBook: het is snel toegankelijk en verspreidbaar. En daarmee bouwen we voort op het vorige **eBook over AdV**. We gaan niet alles herhalen wat al een keer ergens anders helder opgeschreven is. Wel verwijzen we daar naar door middel van links. Ook dat is een voordeel van een eBook. Andere bronnen kunnen we snel ontsluiten. Het boek is bedoeld voor professionals, beleidsmakers, bestuurders

en politici die zich bezig houden met de toekomst van de verzorgingsstaat.

Wat verstaan we onder AdV?

Wat verstaan we precies onder AdV? De Achter-de-Voordeur-aanpak is van geuzennaam veranderd in een verzamelnaam. Een containerbegrip, zullen sommigen zeggen. Voor ons staat het symbool voor die aanpakken die de uitvoeringspraktijk voor de beleidstheorie plaatsen. Die resultaat in de leefwereld belangrijker vinden, dan succes in de systeemwereld. Die de praktijk van de uitvoering verkiezen boven de abstractie van beleid. Het gaat om multiprobleemhuishoudens, maar ook om werkzoekenden, om dakloze jongeren en verpauperde wijken. Het gaat om welzijn, leefbaarheid, sociale zekerheid en zorg. Maar belangrijker: AdV's weigeren zichzelf op te laten sluiten in labels, procedures, methodieken, hokjes, disciplines. Professionals die AdV vormgeven doen wat nodig is, niet wat er aangeboden kan worden. Dat is belangrijk om te benadrukken, omdat we zien dat AdV's in toenemende mate geïsoleerd worden. “Oh ja, multiprobleemgezinnen, daar doen we al wat aan!”, heet het dan. Of “Samenwerken in de uitvoering? Ja, dat doen we in het AdV project.” Daarmee wordt AdV tot een excuus om juist niet te doen wat nodig is. Om de buitenwereld buiten te houden. En dat is precies wat we willen voorkomen. Voor de duidelijkheid: AdV's gaan om het helpen van mensen die dat zelf niet meer lukt, maar ook om het voorkomen dat mensen in een dergelijke situatie terechtkomen. Het gaat om het oplossen van problemen, maar ook om het voorkomen van problemen. Natuurlijk, in de verschillende projecten ligt de nadruk anders. Waar het om gaat is dat de uitvoering centraal staat. Omdat daar concrete verbeteringen gerealiseerd kunnen worden. Dat is de rode draad door AdV.





Wie zijn we?

Tot slot, wie zijn we? 'We' staat in de eerste plaats voor alle projectleiders die betrokken zijn in het landelijk leernetwerk 'Achter de Voordeur'. Zo'n 130 projectleiders uit 52 gemeenten hebben de afgelopen 2 jaar van elkaar geleerd door kennis en ervaringen te delen. In de tweede plaats staat 'we' ook voor een bredere groep. Namelijk, al die mensen die de afgelopen jaren bezig zijn geweest met mensen met problemen. Maar natuurlijk hebben 'we' dit boek niet met al die duizenden professionals en beleidsmakers en bestuurders geschreven. 'We' zijn Albert Jan Kruiter, Harry Kruiter van het Instituut voor Publieke Waarden. Het boek had nooit tot stand kunnen komen zonder de input van Daniel Giltay Veth en Yvonne Wijland, Jeanet Zonneveld (Landelijk projectleider AdV), Astrid de Bue, Siham Karmaoui, Floor Meenhorst, Monique Verbraeken, Els Tieman, Inge Vossenaar, Veroni Larsen en Merei Lubbe. Deze leescommissie voorzag ons van de noodzakelijke scherpte. Daarnaast spraken we uitgebreid met projectleiders. Zowel in collectieve reflectiesessies als in individuele interviews. Natasja Schaap, Anneke Jonker-Groen, Henk de Vries, Els van der Plank, Rob Groen, Sabina de Bruijn, Marjolein Paalman, Pamela van der Kruk, Annemarie de Beer, Richard Ros, Suzan Daamen, Jacomien van der Bij, Marieke Stork, Arieke van Andel en Christien Moene danken wij voor hun opvattingen en inzicht. Fritiof Eriksson gaf het boek vorm.

Hierboven geven we dat schematisch weer. Het schema geeft duizend huishoudens weer die gebruik maken van enige vorm van zorg, dienst- of hulpverlening. Naarmate huishoudens meer problemen hebben, zullen ze meer instellingen en professionals tegenkomen. AdV's representeren zowel de rode als de groene pijl. Professionals die in AdV werken, zullen proberen te voorkomen dat mensen rechts onderin terecht komen (groene pijl = preventie). Daarnaast zullen ze proberen mensen die zich al rechts onderin bevinden weer in de vaart der volkeren meer te krijgen (rode pijl = hulp).

Leeswijzer

Het eBook bestaat uit zes onderdelen. We beginnen in hoofdstuk 1 met een overzicht van de afgelopen tien jaar. Wat waren bepalende momenten? In welke publicaties stonde de vooruitgang? Welke modellen hielpen AdV's vooruit? In deel 2 t/m 6 gaan we vervolgens in op huishoudens (2: om wie gaat het?) professionals (3: wat moeten we kunnen?), regels en ruimte (4: wat mogen en moeten we?), financiën (5: wat kost het en levert het op?) en organisatie (6: hoe pakken we het aan?). We vragen ons per onderdeel af wat we weten, kunnen, willen en wat daar voor nodig is. In het zevende deel gaan we in op de vraag wat we van AdV kunnen leren voor de transitie.



Achter de voordeur

- Vanaf de krachtwijkaanpakken is er ontzettend veel geleerd.
Zowel in theoretische zin (Wat weten we?) als in praktische zin (Wat kunnen we?)
- Dus is het tijd om de AdV aanpak van een projectmatige en incidentele aanpak te verheffen tot structureel beleid.
- Steden hebben geëxperimenteerd, kennis is gestold
- Wat willen we in de toekomst en wat is daar voor nodig?



Hoe het begon



Frontlijn

De uitvoering van beleid staat halverwege het eerste decennium van deze eeuw vol in de belangstelling. Het boek *'Frontlijnsturing'* (2005) handelt over de Rotterdamse praktijk. "Alles draait om actie, dat nemen we als uitgangspunt," schrijven auteurs Hartman en Tops. Hun in beleidskringen populaire boek gaat over "concreet gedrag op de publieke werkvloer en de organisatie daarom heen. Over uitvoeren," schrijven de auteurs. Het rapport *'Stad en Stijging'* van de Vrom-raad vestigt de aandacht op sociale stijging als motor voor stedelijke vernieuwing. De raad legt de nadruk op samenhang van maatregelen in de uitvoering: "Stedelijke vernieuwing kan pas slagen als er samenhang is tussen de verschillende maatregelen. Met het hanteren van sociale stijging als leidraad wil de raad het debat over de verhouding tussen 'fysiek' en 'sociaal' in de stedelijke vernieuwing een impuls geven. Het is tijd voor een nieuwe koers."

In maart 2007 wijst het kabinet bij monde van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), Ella Vogelaar, veertig wijken aan die de komende jaren extra investeringen tegemoet kunnen zien. De stapeling van "sociale, fysieke en economische" problemen in deze wijken is zeer zorgelijk. Extra investeringen moeten soelaas bieden, naast een intensieve samenwerking tussen alle partijen die in de wijken werken. En *last but not least*: het betrekken van de inwoners in de wijken moet centraal staan.

Krachtwijken

Tijdens haar eerste wijkentour stelt de minister voor WWI vast dat de achter-de-voordeur problematiek bij veel huishoudens hardnekkig en ontembaar is. Daarom start de minister het landelijke experiment 'Achter de Voordeur.' Zo raken de Krachtwijken-aanpak en de Achter-de-Voordeur-aanpak vervlochten. Dat komt omdat juist in de achterstandswijken (zoals die op dat moment niet meer mogen heten) veel gezinnen wonen die meerdere problemen hebben. Gemeenten krijgen ruimte en middelen om te experimenteren. Daardoor ontstaan overal nieuwe initiatieven, terwijl bestaande projecten een extra boost krijgen. Onder de noemer 'Anpak'n' gaat de gemeente Enschede aan de slag met overlastgevend gezinnen. In Zwolle gooit het Team Bijzondere Doelgroepen hoge ogen bij de dienst- en hulpverlening aan

mensen met meerdere problemen. Ze zijn exemplarisch voor wat er overal in Nederland gebeurt. Van 'achter de voordeur' helpen hulp-, zorg- en dienstverleners mensen hun leven weer op te pakken. En daarmee verbeteren ze de straten en daarmee de wijken en de steden waarin ze wonen. 'Achter de Voordeur' staat van meet af aan voor twee zaken.

- 1) Je wacht niet af, en zeker niet op je kantoor, maar zoekt mensen thuis op (het gezin staat centraal).
- 2) Je werkt samen met andere partijen, ook als die andere belangen of inzichten hebben (het gezin staat centraal).

Rotonde van Hamed

Het duurt niet lang voordat ook de eerste onderzoeken en publicaties naar dit relatief nieuwe verschijnsel verschijnen. In *De Rotonde van Hamed* (2008) doen Albert Jan Kruijer (en anderen) verslag van hun tweejarige onderzoek naar Achter-de-Voordeur interventies in veertien G27 steden, "Aanval op de Uitval", genaamd. Dat onderzoek valt ten eerste op door de specifieke onderzoeksmethode. De onderzoekers organiseerden zogenaamde snelkookpanssessies. Tijdens deze sessies proberen de onderzoekers met behulp van concrete casuïstiek een specifieke Achter-de-Voordeur-aanpak verder te helpen. "Hoe kan het dat voortijdig schoolverlaters, verslaafden, dak- en -thuislozen, multiprobleemgezinnen en inwoners van krachtwijken ondanks budget, maatregelen en politiek commitment structureel buiten de boot vallen?", vragen de auteurs zich aan het begin van het boek af.

Als oplossing presenteren ze een ideaalmodel voor Achter-de-Voordeur-aanpakken gebaseerd op twintig principes die ze samen met 300 professionals formuleren. (*Zie kader*) Het boek schetst tevens de reikwijdte van de aanpakken. Soms gaat het inderdaad om voortijdig schoolverlaters, dan om daklozen of verslaafden, of multiprobleemgezinnen of werklozen. Daarnaast blijkt dat het om verschillende initiatiefnemers kan gaan. Soms staat de gemeente aan het roer. Dan weer een woningbouwcorporatie, zorginstelling of welzijnsorganisatie. Dat hulpverleners met 'één gezin, één plan' moeten werken, staat buiten kijf. De onderzoekers treffen niet zelden gezinnen waar meer dan 25 instellingen bij betrokken zijn. De verkokering is oneindig. 'Eén gezin, één plan,' is dan ook het credo



van minister Rouvoet die in die tijd de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) uit de grond trekt. Hoewel sommigen vrezen dat het CJG de 'zoveelste' koker wordt. De auteurs zoeken een oplossing in meer discretionaire ruimte voor de uitvoering. Ze schrijven: "We constateren dat maatwerk nodig is, om mensen met meerdere problemen te helpen. Professionals kunnen in theorie hun discretionaire ruimte aanwenden om mensen met meerdere problemen individueel te helpen, in de praktijk blijkt dat moeilijk te zijn." Een belangrijke reden daarvoor is 'de privacywet' waar veel hulpverleners mee schermen. Hoewel de onderzoekers dan al aangeven dat die lang zo strikt niet is als veel hulpverleners menen. De conclusie van de Ronde van Hamed is dat integraal werken hard zwoegen is, dagelijks bevochten moet worden, niet uit zichzelf ontstaat. Bovendien is integraal werken niet alleen een nieuwe manier van werken, het zet in potentie de gangbare orde binnen het openbaar bestuur op zijn kop.

Projectencarrousel

Ondertussen groeien de aanpakken gestaag door. De energie in de wijken is onverminderd groot. Met name bij de professionals en de plannenmakers op het gemeentehuis. Dat verleidt Daniel Giltay Veth ertoe zijn vergrootglas op de krachtwijken te richten. Giltay Veth ontleedt in *Het Rendement van Zalmgedrag 'de projectencarrousel'* (2009). De publicatie is onderdeel van de 7 experimenten van de wijkenaanpak en valt precies op z'n plek in de krachtwijken waar inmiddels duizend bloeiende bloemen lijken te ontstaan. Vrijwel allemaal op projectbasis gefinancierd. Weinig duurzaam dus. Dat baart Giltay Veth zorgen. Kan er ooit iets structureel verbeteren als we de vernieuwing incidenteel financieren? Hij schrijft: "In Nederland bestaat een projectencarrousel in het sociale domein. De klacht is dat steeds opnieuw het wiel uitgevonden wordt. Succesvolle voorbeeldprojecten, hoe effectief ook, verdwijnen na afloop van de subsidieperiode en nieuwe soortgelijke projecten worden weer opgepakt." Ook maakt Giltay Veth hier al het onderscheid tussen 'generalisten' en 'specialisten' dat enkele jaren later een belangrijk thema zou worden.

Daarnaast vraagt hij expliciet aandacht voor de financieringsstructuur van het sociale domein. Wie 'follow the money' tot credo verheft, ziet dat kleinschalige initiatieven gedwongen zijn om op te schalen om

vervolgens gestandaardiseerd te gaan werken. Financiering is en blijft koker gebonden. Terwijl integrale en overstijgende projecten nodig zijn. Die zullen echter niet structureel tot stand komen, zolang de financiering gekoppeld blijft aan 'zorg', 'welzijn', 'justitie' of 'werk' bijvoorbeeld. 'Ontkokerde' projecten zullen dan ook nauwelijks de projectstatus ontstijgen. Volgens Giltay Veth kan wel veel geleerd worden van additioneel gefinancierde pilots en experimenten, maar deze projecten zelf kunnen onmogelijk ontkokerd doorontwikkelen. De kokers zijn namelijk nodig om het geld gecontroleerd te beschikken. Er is geen weg om dit structureel buiten kokers om te doen. Maar belangrijker nog is dat gemeenten met additioneel geld niet leren waar gekort kan worden. Welke werkwijzen, methoden, instellingen en mensen hebben we niet meer nodig als de pilot succesvol is? Die vraag naar 'nieuw voor oud' kunnen gemeente en Rijk volgens Giltay Veth niet beantwoorden op basis van additioneel gefinancierde projecten.

Maar wellicht nog belangrijker is de conclusie dat er van projecten te weinig geleerd wordt. Goede werkwijzen en wijze lessen worden zelden verduurzaamd. Projecten worden opgevolgd door nieuwe projecten. Niet door duurzame verbetering.

Om die reden ontwikkelt Giltay Veth samen met Yvonne Wijland het **4+1 model**. Het model is enerzijds bedoeld om het potentieel van verduurzaming van projecten in kaart te brengen en anderzijds om verduurzaming (en daarmee het stoppen van de projectencarrousel) te doorbreken. De vier criteria zijn:

- 1: De Methodiek (**Wat doen de professionals?**)
- 2: De Meetsystematiek (**Hoe meet je het resultaat?**)
- 3: De Strategische alliantie (**Welke partijen doen mee?**)
- 4: Ondernemerschap (**Waar zit de vernieuwing?**)

De 'plus één' in het model gaat over de vraag of partijen die baat hebben bij het project de winst ook weer investeren in het project. Alleen op die manier kan verduurzaming ontstaan. Vanuit WWI is dit model als eerste toegepast op de **achter-de-voordeur aanpakken**. Dit leverde veel inzicht en kennis op over de mogelijkheid om een versnipperd veld gestroomlijnder in te richten.



Er op af!

Jos van der Lans doet ook een behoorlijke duit in het zakje van het primaat van de uitvoering. In *Ontregelen*; **De herovering van de werkvloer** (2008) schetst hij een beeld van een systeemwereld waarin beleidsmakers op basis van blauwdrukken de werkelijkheid proberen vorm te geven. Een werkelijkheid die altijd complexer, rauwer en moeilijker zal zijn dan vanuit een ministerie of het gemeentehuis te begrijpen is. Door op problemen en vooral mensen met problemen af te gaan en het ter plekke op te lossen, kunnen overheden toegevoegde waarde en daarmee legitimiteit ontwikkelen en behouden. Managers moeten 'ontregelen' om professionals in de uitvoering meer ruimte te schenken. Ruimte die noodzakelijk is om mensen weer centraal te stellen in plaats van de wereld van instituties regels, protocollen, kokers en systemen. Bovendien moeten de beste professionals in de uitvoering werken. Dat zijn we vergeten.

Twee jaar later werkt Van Der Lans die gedachte verder uit voor het welzijnswerk. In *Er Op Af: De nieuwe start van het sociaal werk* (2010) formuleert hij tien geboden voor de toekomst van het sociaal werk. Naast de uitvoering, speelt de eigen kracht van de burger hierin een belangrijke rol. Samen met Nico De Boer laat Van Der Lans vervolgens in het essay '**Burgerkracht**' zien dat het welzijnswerk zich diametraal anders ontwikkeld heeft. Welzijnswerkers hebben geleerd om mensen en het gedrag dat ze vertonen te problematiseren. En wel op zo'n manier dat het welzijnswerk de enige oplossing is. Dat moet anders. Niet het aanbod van instellingen moet centraal staan, maar de vraag van mensen. Niet de kracht van de professional, maar de kracht van de burger moet leidend zijn. Dat kan alleen door de focus te verschuiven van de systeemwereld van professionals en beleidsmakers, naar de leefwereld van mensen.

De ontkokering voorbij

De RMO gooit in 2010 een flinke knuppel in het hoenderhok met, "**De ontkokering voorbij; slim organiseren voor meer regelruimte.**" De raad constateert dat de roep om "ontkokeren" en "integraal werken" toeneemt. Maar, pogingen tot ontkokering leiden paradoxaal genoeg vaak tot nieuwe kokers. De raad biedt een perspectief aan beleidsmakers, politici en professionals om uit de spanning van verkokering en ontkokering te komen en

maatschappelijke problemen in plaats van institutionele problemen centraal te stellen.

De RMO laat overtuigend zien dat ontkokering leidt tot bredere en wellicht vagere doelstellingen (niet "het voorkomen van kindermishandeling" maar "het kind centraal"), maar dat verkokering op dezelfde logica gestoeld is als ontkokering, "Steeds is er het ideaalbeeld van een organisatie die als een soort lopende band afkoerst op een gewenst eindresultaat." Omdat het ideaalbeeld niet aansluit bij de praktijk ontstaan er ongewenste effecten die met, "nog meer integraliteit en ontkokering," opgelost moeten worden. Zo ontstaat er langzamerhand een nieuwe koker. Of, in de woorden van de raad, "de problematische koker van morgen is de oplossingsgerichte koker van vandaag." Het gevolg is dat maatschappelijke problemen uit het zicht verdwijnen en opnieuw de systeemwereld centraal staat. Immers, ontkokering mag dan voortkomen uit de wens om reële problemen van mensen op te lossen, wie *ontkokert of integraal werkt* houdt zich primair bezig met problemen van instituties.

Best persons

Gabriël van Den Brink richt zijn pijlen op de professional. We weten al jaren uit onderzoek dat succesvolle interventies samenhangen met de 'klik' tussen burger en professional. Van Den Brink onderzoekt voor WWI **de waarde van professionals voor de krachtwijken** waar we dit hoofdstuk mee begonnen (2012). Ook hij pleit voor een professional-gedreven aanpak. Niet zozeer plannen, regels en wetten, maar professionals en hun vak moeten centraal staan.

Landelijk leernetwerk

In 2010 vormen zes steden op initiatief van WWI een leernetwerk. Het doel van het netwerk is om van elkaar te leren hoe AdV vorm te geven. De inspanningen van deze koplopers (Groningen, Den Haag, Amsterdam, Enschede, Nijmegen en Eindhoven) stollen in het eBook "**Aan de slag achter de voordeur**". Vervolgens hebben 52 steden zich verenigd in het landelijke leernetwerk Aanpak Achter de voordeur / Multiprobleemgezinnen (AdV/MPG). Dit boek is mede op de ervaringen van die steden gebaseerd.

■ 20 principes uit de Rotonde van Hamed, **lees verder op pagina 88...**



- 8 bakens Welzijn Nieuwe stijl, [lees verder...](#)
- 6 beren op de weg uit Het Rendement van Zalmgedrag, [lees verder...](#)
- 10 ontregel principes van Jos Van der Lans, [lees verder...](#)
- 7 olifantenpaadjes uit Transformeren voor Gevorderden, [lees verder...](#)

Conclusie: tijd voor structurele vernieuwing

Terugkijkend concluderen we dat enerzijds ‘multiproblematiek’ en anderzijds ‘achter de voordeur’ inmiddels een prominente plek op de politieke agenda innemen. En meer dan dat. Beleidsmakers, politici en uitvoerders lijken doordrongen van het feit dat het verschil in de uitvoering gemaakt moet worden. De afgelopen jaren is daar in vrijwel iedere stad of gemeente mee geëxperimenteerd. Nu is het de uitdaging om al die verschillende ervaringen om te zetten in structurele en fundamentele verandering. In de woorden van Daniel Giltay Veth: *“De aanwezige kennis is overal in brokstukken aanwezig. Het is zaak ze samen te voegen in een nieuwe visie”*. Dat is het streven van dit eBook. Vooral ook omdat beleidsmakers, politici en bestuurders niet meer alleen naar de uitvoering kijken voor een oplossing, maar ook voor zichzelf moeten ontdekken wat de beste handelingsstrategie is. De uitvoering wordt steeds minder het sluitstuk van beleid. En steeds meer het startpunt. Oftewel, de nieuwe wisselwerking tussen beleid en uitvoering heeft nieuwe handvatten en kaders nodig, om verandering structureel te laten landen.

Uiteraard is dat makkelijker gezegd dan gedaan. Wat betekent structurele verandering? De professionals en de auteurs die we noemden hebben ieder op hun eigen manier bijgedragen aan “de sacralisering van de uitvoering,” zoals Paul Frissen dat noemt. Daarmee refereert hij aan het klassieke onderscheid tussen beleid en uitvoering. Een klassiek onderscheid dat uitgaat van politici die maatschappelijke waarden benadrukken, beleidsmakers die bijpassende doelstellingen formuleren en professionals die doelstellingen in de uitvoering omzetten in gewenste effecten. Door de nadruk op krachtwijken, discretionaire ruimte, de projectencarroussel, de Er-op-af gedachte en best persons hebben we ons de gedachte eigen gemaakt dat vrijwel alle problemen in de uitvoering kunnen worden opgelost. En natuurlijk, veel kan ook in de uitvoering worden opgelost.

Zowel in de uitvoering als op beleids- en politiek niveau moeten fundamentele keuzes gemaakt worden. Moeilijke kwesties eenzijdig bij de uitvoering leggen is te makkelijk. Projectleiders geven aan een toenemende druk te voelen dat de oplossingen van ‘uitvoerders met meer lef’ moet komen. ‘Uitvoerders moeten meer ruimte pakken, of meer doorzettingsmacht tonen’, heet het dan. Maar alleen meer ‘lef’ en ‘ruimte’ in de uitvoering is een weinig structurele oplossing. Immers de decentralisaties en de transitie vragen om lokaal beleid dat adaptief, flexibel en intelligent is. De afgelopen jaren hebben we in AdV’s geleerd hoe juist dat in de uitvoering te bereiken. We weten welke competenties uitvoerders moeten hebben, we weten wat Achter-de-Voordeur-aanpakken kosten en opleveren, we weten hoe uitvoerders regels kunnen inruilen voor mandaat en we weten wat dat van organisaties vereist. Als beleidsorganisaties echter niet meebewegen bestaat de kans dat die ontwikkeling stopt en verdampt. Daarom is het succes van de volgende fase van AdV vooral afhankelijk van beleidsvernieuwing. AdV heeft de afgelopen jaren vooral gedraaid om innovatie in de uitvoering. Maar om de verbeteringen structureel te benutten, moet beleid ook mee veranderen: inbedding van AdV op beleidsniveau dus. Niet als project, pilot of experiment, maar als integraal onderdeel van het lokale beleid. En niet additioneel gefinancierd, maar structureel. Immers, waar in de uitvoering onverwachte effecten van beleid kunnen worden gerepareerd, kunnen ze op beleidsniveau structureel worden voorkomen.

Bottom-up vernieuwing om de toekomst van de verzorgingsstaat die met de decentralisaties en de transitie vorm krijgt in goede banen te leiden. Dat is de ambitie van dit eBook. Om die reden zullen aan het einde van ieder hoofdstuk aangeven wat er op beleidsniveau nodig is.



Huishoudens

- We weten dat er een grote verscheidenheid aan problemen achter de voordeur samen kan komen. We weten dat huishoudens verschillen.
- We kunnen de verschillende probleemhuishoudens in een stad of regio vrij nauwkeurig in beeld brengen.
- We willen dat de AdV-aanpak in de toekomst meer op basis van gegevens is gebaseerd. En minder op casuïstiek. We hebben goede managementinfo nodig.
- Daar is een nauwkeurige informatiehuishouding voor nodig. En een meetmethode die meet wat er daadwerkelijk gebeurt en niet vooraf uitrekent, of alleen verwachte en gewenste effecten meet.
- We moeten de doelgroep van de 3d's kwantitatief beter leren kennen als het gaat om kosten, baten, problemen en voorzieningen.



Om wie gaat het?



Tom en Angela

Tom en Angela hebben drie kinderen en veel problemen. Tom werd in 2009, aan het begin van de crisis, ontslagen en heeft nog steeds geen nieuwe baan. Als stukadoor zal dat ook nog wel een tijdje duren. De bouwsector zit volledig in het slop. Angela kluste altijd wat bij als schoonmaakster, maar is nu feitelijk kostwinner. Ze komen geld tekort. Zeker nu ze de restschuld van hun vorige huis moeten terugbetalen. Dat huis, dat Tom voor een groot deel zelf gebouwd had, konden ze niet meer betalen. En dus zitten ze nu in een huurwoning. Van de bewindvoerder krijgen ze 70 euro leefgeld. De rest gaat naar vaste lasten en het aflossen van de schulden. Sinds hun jongste kindje Evan drie maanden geleden geboren is, lijkt vooral Tom het steeds moeilijker te hebben. Hij praat steeds minder en valt steeds heftiger tegen Angela uit. Soms is hij een paar dagen van huis. Angela heeft dan geen idee waar hij is. Hij is meer gaan drinken. Angela staat positiever in het leven. Ze maakt zich niet zo snel zorgen. Ze hoopt dat het allemaal snel goed komt. Maar het is wel druk met de drie kinderen. En ze heeft steeds minder tijd voor haar schoonmaakwerkzaamheden, omdat ze op haar kinderen moet passen. De gezinscoach vertelde haar dat het een troep in huis was. Dat was haar zelf nog niet zo opgevallen. Ze willen haar laten testen voor LVG, of iets dergelijks. Dan kunnen ze haar beter helpen. Angela vindt het prima. Ze wil alleen maar dat Tom weer normaal gaat doen. Maar over het gedrag van Tom heeft ze de gezinscoach nog niets verteld.

Miranda

Miranda is 71 en woont in een flat midden in de Bloemenwijk. Ze woont 'nog steeds' zelfstandig en daar is ze trots op. Ze zou ook niets anders willen. Een aanleunwoning, of een bejaardentehuis is niets voor haar. "Dan zit ik daar samen met al die andere bejaarden. Verschrikkelijk! Dan zit ik liever op mezelf!" Veel bezoek krijgt ze overigens niet meer. "Bezoek? Hoezo bezoek? Ik lig niet in het ziekenhuis!", zegt ze verbeten. Ze heeft een zoon, maar die woont in Los Angeles met vrouw en kinderen. "Soms komt hij langs als hij op doorreis is. Hij vliegt heel veel! Maar hij moet altijd snel weer weg om het vliegtuig te halen natuurlijk! Een halfuurtje max! Nee, ik sta er zelf voor!" Haar man overleed al toen Miranda 38 was. Ze is gewend om alleen te zijn, zegt ze. Al gaat dat steeds minder goed. Pas kon ze niet uit bed komen en toen heeft ze het hele weekend zonder eten en drinken doorgebracht.

"Nou, er stond nog een glaasje water naast mijn bed, dus ik heb wel wat gedronken!" En ze durft niet altijd meer de straat op. En natuurlijk is er niets mis met haar geheugen, maar ze herinnert zich wel steeds minder. "Natuurlijk heb ik wel behoefte aan gezelschap", zegt ze. "Maar ik heb iedereen van me vervreemd. Ik ga het zelf niet meer regelen." En na een tijdje stilte, "Er komt natuurlijk een moment dat ik me zelf echt niet meer kan redden. Maar wat ik dan moet? Ik weet het echt niet! Mijn zoon ga ik er in ieder geval niet mee belasten!"

Davy en Dennis

De vader van Davy en Dennis zit in de bak. Ze zijn respectievelijk 15 en 17 jaar oud. Ze wonen bij hun moeder. "Maar die kan ons niet aan", legt Davy uit. Hun vader woont iets verderop. Hun ouders scheidden al toen ze nog klein waren. Ze zijn graag bij hun vader. "Die zeurt niet zo". Maar dat gaat nu dus even niet. Davy staat al enkele jaren onder toezicht van Bureau Jeugdzorg. De jeugdbeschermer maakt zich zorgen over zijn ontwikkeling. Dennis staat regelmatig op de agenda van het Veiligheidshuis. Al is hij daar zelf niet van op de hoogte. Hij verkoopt wiet en is al een paar keer opgepakt voor een kleine kraak her en der. "Mike (de jeugdbeschermer) zou het liefste zien dat ik minder met m'n broer om ga", vertelt Davy. "Hij is bang dat ik ook het verkeerde pad op ga. Net als Dennis en m'n pa." Paula, de moeder van de jongens, vindt dat ze het zelf moeten weten. "Ze zijn oud en wijs genoeg. En bovendien: ik kan niet verantwoordelijk voor iedereen zijn." Een aantal maal per maand bezoekt ze een psycholoog. De stress wordt haar soms teveel. "De schulden, dit huis, en ja, natuurlijk ook de jongens." Twee weken geleden is ze door Dennis geslagen. "Dat heeft ie van z'n vader. Ik zag het al aankomen." Ze hoopt dat het bij één keer blijft. Maar vreest het ergste. "Davy mag blijven. Maar ik hoop dat Dennis gauw het huis uit gaat. Dat is voor Davy ook het beste. Daar kunnen we misschien nog iets van maken!"

Fauzia, Nahima en Savia

Fauzia, Nahima en Savia wonen in hetzelfde blok. Al hun hele leven. Ze zijn alle drie net moeder geworden. Nahima zelfs van een tweeling. Hoewel ze het geweldig vinden, zitten ze ook met veel vragen. Van de huisarts hoorde Savia over het CJG, maar daar had ze weinig vertrouwen in. "Die begrijpen ons toch niet!" Met zijn drieën besluiten ze een groep op te richten voor vrouwen die in de zelfde situatie zitten als zij. Na een kleine maand hebben ze al 27 leden. Een groot succes. Zeker nadat ze van de woningbouwcorporatie



toestemming krijgen om in een zaal van het wijkkantoor te vergaderen. Na twee maanden besluiten ze gezamenlijk een crèche op te richten. Als ze afwisselend op elkaars kinderen passen, hoeven ze niet de hele dag allemaal thuis te zitten. Sommigen willen weer aan het werk. Hoewel de woningbouwcorporatie welwillend is, kan de vergaderlocatie daar niet zomaar voor gebruikt worden. Overleg met de gebiedsmanager biedt ook geen soelaas. Er bestaan plekken voor reguliere opvang. Daar kan niet zomaar iets nieuws bij. Dan valt het oog van de dames op een leegstaande school. Dat lijkt een perfecte plek. Navraag leert dat de school over twee jaar gesloopt wordt en er tot die tijd niets gebeurt. Hoewel de gemeente aanvankelijk enthousiast is, verdwijnt het enthousiasme al snel als blijkt waar de dames allemaal aan moeten voldoen voor het opzetten van een officiële kinderopvang. Dat gaat ze nooit op korte termijn lukken. Ook hebben ze geen financieringsplan voor de opvang. Iemand moet de huur voor de school toch betalen? Wel schakelt de gemeente het welzijnswerk in. Maar daar hebben de dames geen zin in. De groep verwatert. Nu zitten ze weer thuis.

Berend

Berend zuipt teveel. Dat weet hij zelf als geen ander. Niet dat hij er trots op is, maar hij denkt er niet aan om er mee te stoppen. Vroeger ging hij nog wel eens naar de kroeg. Maar tegenwoordig drinkt Berend thuis. *“Een stuk goedkoper!”*, vertelt hij. *“En hier mag ik gewoon roken!”* Iedere dag rijdt Berend aan het begin van de middag met zijn scootmobiel naar de supermarkt om bier te halen. Zijn huis is een zootje. *“Vroeger sliep ik nog boven, maar sinds ik moeilijk loop, slaap ik hier gewoon beneden op de bank. Net zo makkelijk. Ik ben al maanden niet meer boven geweest. Ik was me hier in de keuken. Ik red me wel.”* Af en toe gaat Berend naar de mannenavond in het wijkcentrum. Maar dat is meer voor de koffie, dan dat hij er echt iets aan heeft. *“Die mannen zijn allemaal ouder dan ik. Die vervelen zich kapot. Het is voor hen echt een verzetje. Voor mij niet. Ik zit liever thuis.”* Zo vaak gaat hij dus niet meer. Wel heeft hij sinds kort contact met, *“iemand van de gemeente.”* Berend heeft een aantal maanden huurachterstand en betaalt al geruime tijd geen gas, water en licht meer. *“Ze maken zich zorgen, maar dat is nergens voor nodig. Ze zullen me er echt niet zomaar uittrappen”,* zegt Berend overtuigd. *“En anders ga ik wel bij m’n broer wonen, in Den Bosch. Dat is wel aan de andere kant van het land, maar toch.”*

WAT WETEN WE?

We weten dat we veel achter de voordeur komen. De ‘casus’ als beleidsinstrument heeft definitief zijn intrede gedaan. Professionals, beleidsmakers en politici vertellen elkaar verhalen over hoe complex het achter de voordeur is, welke wetten in de weg zitten, en hoe lastig het is. Maar het benoemen van deze problemen betekent nog niet direct een oplossing. Dat komt omdat we de huishoudens en hun verhalen op n=1 niveau wellicht kennen, maar als het om 100 huishoudens gaat, of om 500 huishoudens, vinden we het al lastiger. Toch is het juist de kwaliteit van geaggregeerde informatie die nodig is om structurele veranderingen door te kunnen voeren. Oftewel: op casusniveau weten we veel. Maar we vinden het lastig om meer informatie over de hele doelgroep te verzamelen. Met name op beleidsniveau.

Dat komt omdat het sinds de start van AdV’s al onduidelijk is om welke huishoudens het precies gaat, en om hoeveel huishoudens het precies gaat. Het zouden multiprobleemhuishoudens zijn, of zorgwekkende zorgmijders, vooral LVG-ers of OGGZ-ers, het zou vooral draaien om gezinnen met kinderen, of juist om geïsoleerde, alleenstaande bejaarden. Het zou vooral gaan om overlastgevende huishoudens, om huishoudens met schulden, om ex-gedetineerden, inwoners van krachtwijken, of van specifieke straten in krachtwijken. Hoeveel het er precies zijn, is nog steeds onduidelijk. In de Rotonde van Hamed schatten de auteurs het aantal mensen met meerdere problemen op 0,5 – 1 procent van de gezinnen in ons land. Dat ging in 2006 om **34.333 tot 68.667 huishoudens**. Maar dat was voordat de crisis goed en wel losbrak. Bovendien ging het om zwaardere multiproblematiek. Terwijl Achter-de-Voordeur-aanpakken ook steeds vaker preventief ingezet wordt. Om juist te voorkomen dat mensen in multiprobleemsituaties terecht komen. Soms worden onder de noemer Achter-de-Voordeur alle huishoudens in een wijk bezocht. Zoals in de wijk **Heechterp-Schieringen** in Leeuwarden. In andere steden vormen de 16 of 30 of 60 meest problematische huishoudens de caseload van een AdV-pilot. Feit is dat definities per stad, en soms zelfs per wijk verschillen. Het is dan ook de vraag of het zin heeft om een universele definitie voor de doelgroep vast te stellen. Welke definitie werkt hangt helemaal af van de doelstellingen van de specifieke AdV.



Berend, Fauzia, Nahima en Savia, Davy en Dennis, Miranda en Tom en Angela kunnen allemaal deel uit maken van AdV-doelgroep. Er zijn aanpakken die zich richten op de zwaardere gevallen, zoals Tom en Angela, maar ook aanpakken die zich richten op criminele jongeren, zoals Davy en Dennis. Er zijn aanpakken die zich richten op allochtone vrouwen, zoals Fauzia, Nahima en Savia en aanpakken die zich richten op eenzame mannen, als Berend of geïsoleerde bejaarden zoals Miranda.

De drie decentralisaties dwingen tot nieuwe perspectieven, meetwijzen en kengetallen. Immers, gemeenten moeten niet alleen meer weten, ze kunnen ook meer weten: met de nieuwe verantwoordelijkheden, komen ook nieuwe informatiestromen en bronnen mee. Kortom, de doelgroep van AdV, verschilt van stad tot stad en zal door de toekomst van de decentralisaties veranderen. Het in kaart brengen van de doelgroep zal alleen maar belangrijker worden. Daarom beschrijven we hieronder verschillende manieren om de doelgroep in kaart te brengen.

WAT KUNNEN WE?

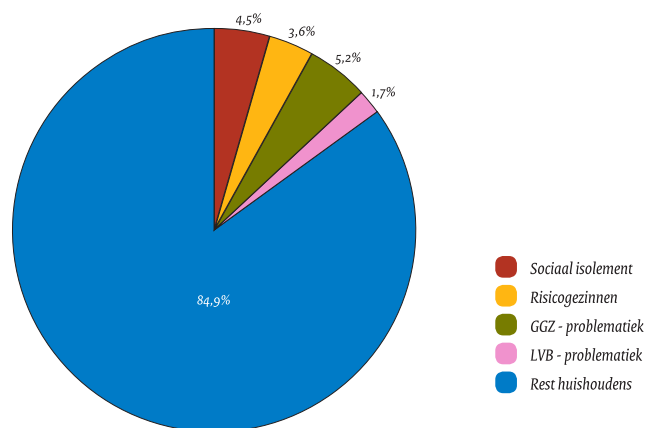
We kunnen de doelgroep vrij nauwkeurig in kaart brengen. Daar zijn verschillende manieren voor. We bespreken er drie: de Piramide, het Problemenformat en het Factlab.

1. Profielen van huishoudens: de piramide

LPBL maakt **doelgroepanalyses** per stad. Daarvoor maakt LPBL gebruik van informatie van gemeenten zelf en bronnen als **SCP** en het **CBS**. Op basis van die gegevens maken ze een inschatting van de totale doelgroep. Maar omdat er veel overlap zit in de gegevens van de verschillende bronnen onderscheiden ze verschillende typen huishoudens, die elkaar uitsluiten. Op die manier wordt overlap voorkomen. LPBL onderscheidt:

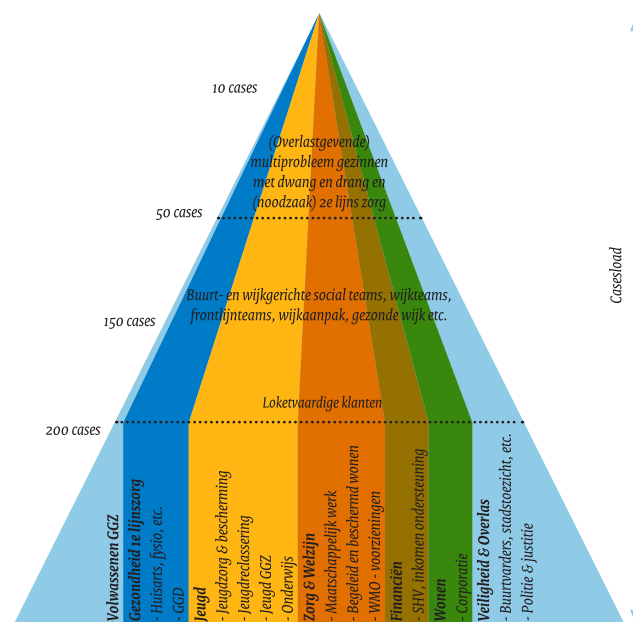
- Huishoudens met een hoog risico op sociaal isolement.
- Risico-gezinnen.
- Huishoudens zonder kinderen met GGZ-problematiek.
- Zwakbegaafden en verstandelijk beperkten zonder kinderen.

Voor een stad ziet dat er als volgt uit:



Figuur 1: Doelgroepanalyse LPBL voor een grote stad

Natuurlijk kampen niet alle huishoudens met dezelfde problematiek. Om onderscheid te kunnen maken tussen verschillende huishoudens en verschillende problemen, maakt LPBL gebruik van de volgende piramide.

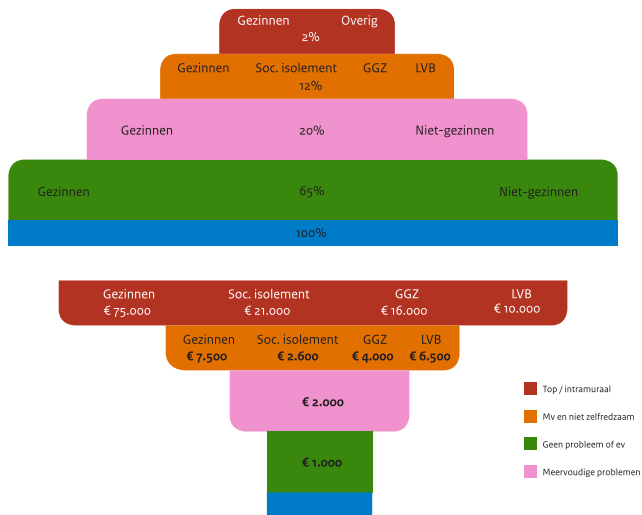


Figuur 2: De Piramide

In de top van de piramide bevinden zich de 2% zwaarste multiprobleem-huishoudens. De situatie in deze huishoudens is geëscaleerd. Deze huishoudens kosten gemiddeld ongeveer 100.000 euro per jaar. Daaronder in de piramide bevinden zich de 15%-30% procent 'lichtere'



multiprobleemhuishoudens. Deze huishoudens kosten 3.000-6.000 euro per jaar. De verschillende lagen in de piramide vragen om verschillende aanpakken. Voor de verschillende doelgroepen ziet de verdeling er als volgt uit.



2. Problemenformat

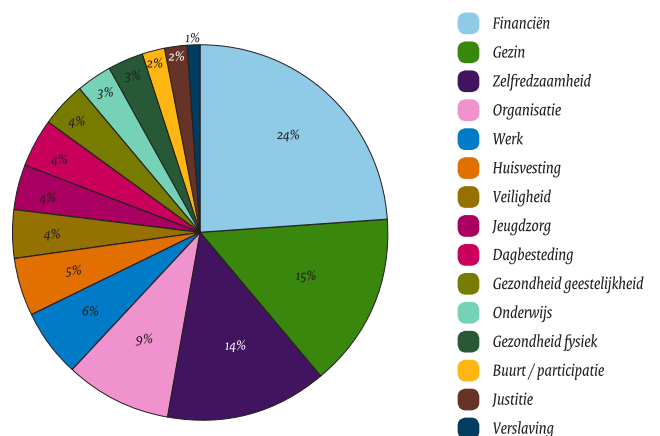
Een andere manier om de doelgroep in kaart te brengen is met behulp van het format dat het Instituut voor Publieke Waarden ontwikkeld. Het aantal problemen staat hier centraal. Ook als daar nog geen oplossing voor is gevonden.

Professionals kunnen gedurende het traject bijhouden of het aantal problemen toe of afneemt. Deze manier zegt dus niet zozeer iets over de totale omvang van de doelgroep, maar meer iets over de problemen die huishoudens in een bepaalde stad hebben.

Monitor Problemen	VOOR AANVANG VAN HET TRAJECT			TUDENS HET TRAJECT			NA HET TRAJECT		
	VOOR AANVANG VAN HET TRAJECT	TUDENS HET TRAJECT	NA HET TRAJECT	VOOR AANVANG VAN HET TRAJECT	TUDENS HET TRAJECT	NA HET TRAJECT	VOOR AANVANG VAN HET TRAJECT	TUDENS HET TRAJECT	NA HET TRAJECT
Financiën									
Uitkering									
Probleem met inkom uitkering									
Schulden									
Bijzondere bijstand									
VoedselBank									
vergoeding									
Kindgebonden budget									
Lampdurheidsbijstand									
Huizenbelasting									
Vrijstelling gemeentelijke belastingen									
Kindertoeslag									
PAK									
Financieel huishouden									
incomen									
overig									
Vast									
Tijdelijk									
scholing									
Werkloos									
Eigen bedrijf									
Zwart									
zoektocht									
Onderwijs									
Leerplein									
Opdrachtgever									
Speciaal onderwijs									
WV									
Opvoeding									
geen									
volwilerwerk									
huishouden									
huizing									
huizing									
dak									
Frank (water / elektr)									
Verwarming									
Huishouden									
overig									
Relatie ouders									
Huwelijk									
gebruken									
Gebruiken									
Eén ouder									
Huiselijk geweld									
Relatie ouders - kind									
Opvoeding									
Financiën									
Meerkeuring									
Gezondheid fysiek ouders									
Tijdelijke aandoeningen									
Chronische aandoeningen									
hogere									
Gezondheid geestelijk ouders									
Tijdelijke aandoeningen									
Chronische aandoeningen									
huizing									
gedrag									
ontwikkeling									
Verzorging									
Drugs									
pijn									
Verpleeg									
bedreiging									
Gevoel									
crisis									
Justitie									
Magische activiteiten									
Deventie / Jij									
Dwarsredingen									
Contact politie									
Organisatie									
Entry exit									
Agonie									
Tegenwerken									
Meerdere instanties (nagel)									
Interactieve administratie									
Wantrouwen									
Beurt / factlab									
Overlast									
Mee doen									
Social network									
zelfredzaamheid									
Zorgvrijden									
Probleemoplossing									
Handelingsalternatieven									
Handelingsbereidheid									
Handelen									
Neerwaarts spiral									
Magie									
Sociale vaardigheden / resistentie									
Overig									
Cumulatief									

Figuur 3: het Problemenformat

In de gemeente Den Haag leidde dat bijvoorbeeld tot het volgende overzicht van problemen voor een AdV-project met een caseload van 16 huishoudens. Als we alle problemen van al die huishoudens bij elkaar optellen, ontstaat het volgende beeld:



Figuur 4: Overzicht probleemgebieden

3. Voorzieningen: Factlab

In Zaanstad is een unieke methode ontwikkeld om de omvang van de doelgroep in kaart te brengen. Het zogenaamde **Factlab**. In het Factlab wordt per postcodegebied gekeken hoeveel voorzieningen (dit zijn bijna alle interventies en behandelingen en niet alleen WMO-voorzieningen) er samenkomen. Zesendertig instellingen in Zaanstad en omstreken doen mee. De



gemeente zelf natuurlijk (WMO-loket, sociale dienst), maar ook Bureau Jeugdzorg en de verslavingszorg bijvoorbeeld. Om die reden kan Zaanstad zeer nauwkeurig per wijk zien in welke mate welke problemen voorkomen. Het systeem is dus fijnmaziger dan de systemen die we hierboven noemden. Omdat er per voorziening gekeken wordt. Zie [hier](#) bijvoorbeeld voor het volgende:

- In totaal ruim zijn er 32.000 voorzieningen verstrekt door alle deelnemende partijen
- In totaal zijn er ruim 14.500 huishoudens met voorziening(en)
- Van alle Zaanse huishoudens heeft 24% minstens één voorziening
- Van alle Zaanse huishoudens heeft 14% minstens twee voorzieningen
- Van alle huishoudens met een aantal gegevens. voorziening, heeft 59% minstens twee voorzieningen of meer
- Van alle huishoudens heeft 33% drie voorzieningen of meer

Daarnaast weet Zaanstad in welke wijken, welke voorzieningen samenkomen. Dat is noodzakelijke informatie om bijvoorbeeld wijkteams samen te stellen. Ook weet Zaanstad welke combinatie van voorzieningen in potentie in de toekomst veel gaan kosten.

Er bestaan dus verschillende manieren om de doelgroep en de problemen waar ze mee kampen in kaart te brengen. Met behulp van profielen, van aantallen problemen en met behulp met aantallen voorzieningen. Wie wil bezuinigen, zal vooral naar de kosten en baten per huishouden kijken. Wie overlap wil voorkomen, doet er verstandig aan het aantal voorzieningen per huishouden in kaart te brengen. En wie problemen wil oplossen, kijkt vooral naar het aantal problemen per huishouden.

Deze manieren van werken hebben zich uitgebreid in de praktijk bewezen. Toch zien we in de praktijk vaak dat de doelgroep voor wat betreft aard en omvang nog lang niet bekend is. Soms komt dat omdat pilots een afgebakende caseload hebben, een andere keer omdat gemeenten niet weten waar ze moeten beginnen, of omdat instellingen geen informatie willen delen.

WAT WILLEN WE?

1. Adequate informatie huishouding

Wat we willen is dat de AdV van de toekomst meer op gegevens gebaseerd is. Een structurele aanpak vergt een structurele vorm van managementinformatie. Pas dan kunnen steden hun aanpakken verbeteren en bovendien: ook echt vergelijken. Immers, zonder gegevens geen zinnige benchmarks en prestatie-indicatoren. De aanpakken die we hierboven beschreven zijn daarvoor bijzonder kansrijk. Het verzamelen van gegevens wordt met name met het oog op de decentralisaties steeds belangrijker.

2. Kwantitatief in plaats van kwalitatief

Natuurlijk. De Achter-de-Voordeur-aanpak is begonnen met casuïstiek. Achter de voordeur moet maatwerk geleverd worden. En maatwerk staat in principe haaks op generaliseren op basis van kwantitatieve gegevens. Nu de gemeente steeds meer verantwoordelijkheden krijgt is dat echter wel nodig om AdV structureel te verduurzamen. Niet alleen moeten gegevens verzameld worden, gegevens moeten ook bijgehouden worden op basis van monitoring. Daarvoor moeten we naast kwalitatieve casebeschrijvingen ook meer kwantitatieve gegevens verzamelen.

3. Entry-exit doorbreken

Tot slot is het belangrijk dat AdV de brede groep mensen blijft bedienen waar het voor bedoeld is. Dat gaat niet vanzelf. We zien in het algemeen namelijk dat 'eigen kracht' en 'zelfredzaamheid' ook gebruikt worden voor mensen die niet eigen krachtig of zelfredzaam zijn. Daar ontstaat wat wij met Clara Pels de *entry exit paradox* (vanaf pagina 50) noemen. Mensen worden uitgesloten van hulp en zorg omdat ze het gedrag vertonen op basis waarvan ze in beginsel juist recht hadden op die voorziening. Dus jongeren met gedragsproblemen worden uit een traject voor jongeren met gedragsproblemen gezet, omdat ze zich niet gedragen. Drugsgebruikers worden uit verslavingsklinieken gezet omdat ze drugs blijven gebruiken. En mensen worden uit de schuldsanering gezet omdat ze nieuwe schulden aangaan of omdat ze *geen aflossingscapaciteit hebben*. Vaak is dit begrijpelijk. Jongeren die zich blijven misdragen, kunnen het groepsproces verstoren. Mensen die schulden blijven maken, frustreren de schuldsanering. Maar nadat ze uit een traject of



programma zijn gezet, blijft er weinig meer over.

Daarnaast, wie niet stijgt op de participatieladder, of carrière maakt binnen de zelfredzaamheidsmatrix zal de prestatiecurve van een instelling niet doen stijgen. Terwijl we weten dat het voor veel mensen al een hele prestatie is als ze niet zozeer stijgen, maar stabiliseren. Dat ze niet zozeer vorderingen maken, maar dat hun situatie niet slechter wordt. Ze begeven zich in een neerwaartse spiraal. Het doorbreken daarvan door henzelf, door professionals, is al een prestatie op zich.

Maar in tijden van targets, prestatie-indicatoren en afrekeningsprotocollen, is daar minder aandacht voor. We zien vooral graag dat mensen stijgen, vooruitgaan. Dat is begrijpelijk, maar het leidt er ook toe dat het stabiliseren van huishoudens minder gewaardeerd wordt. Er vindt “*creaming*” plaats, om het Michael Lipsky te spreken. Huishoudens met de kleinste kans op verbetering, zullen minder snel geholpen, of aan een andere partij doorverwezen worden. Casusonderzoek zal dus altijd nodig blijven om ‘vragen’ aan de data te kunnen stellen. Deze entry exit paradox kan bijvoorbeeld volstrekt onzichtbaar blijven in statistieken. Alleen door mensen met problemen kwalitatief te volgen, kom je erachter. Juist AdV kan een rol spelen bij het doorbreken van die paradox.

WAT IS DAARVOOR NODIG?

1. Delen gegevens

Wat is er nodig voor een adequate AdV-informatiehuishouding? Ten eerste is het nodig dat instellingen gegevens delen. En we weten allemaal dat daar een groot probleem zit. Toch laten de voorbeelden zien dat het niet onmogelijk is. Wel kost het vaak veel energie. Natuurlijk gaan instellingen zorgvuldig om met hun gegevens. En natuurlijk is informatie een asset in een informatiesamenleving: gegevens zijn geld waard. En natuurlijk is het zo dat gemeenten op basis van die gegevens kunnen besluiten om minder geld aan partij x of y te geven. Maar we moeten aan een grotere vraag zien te voldoen met minder geld. Dat betekent dat we niet zonder informatie kunnen. Immers, zonder getallen zullen termen als ‘eigen kracht’, ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘zelfredzaamheid’, maar ook ‘regie’, ‘coördinatie’ en ‘doorzettingsmacht’ vooral abstracties blijven. Bij het

volwassen worden van ieder beleidsdomein hoort een volwassen informatiehuishouding.

2. Eigen beheer

In een aantal steden hebben we gezien dat huishoudens in staat worden gesteld om hun eigen gegevens te beheren. En dus ook mogen bepalen wie dat dossier inziet en wie niet. Alle lijnen, kokers en hulpverleners komen samen in het huishoudens. Het lijkt dus logisch om daar het dossier samen te laten komen. Veel steden zijn al aan het experimenteren met een dossier in eigen beheer. De gemeente Amsterdam liet in 2012 een haalbaarheidsstudie doen.

3. Ontwikkelen opdrachtgeverschap

Maar niet alleen het delen van informatie tussen instellingen, ook het delen van informatie tussen de instellingen en de gemeente wordt met de decentralisaties steeds belangrijker. Daarbij hoort ook het besef dat gemeenten niet meer zozeer een gelijkwaardige partner in een netwerk van instellingen zijn, maar dat de gemeente uiteindelijk ook de opdrachtgever wordt. Dat betekent dat de relatie tussen gemeente en instellingen verandert van een horizontale relatie tussen partners in een meer verticale relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij goed opdrachtgeverschap hoort dat de opdrachtgever aangeeft welke informatie om welke reden gewenst is van de opdrachtnemer. Goed opdrachtnemerschap vereist niet veel meer dan dat die informatie ook daadwerkelijk geleverd wordt. Gemeenten moeten in hun nieuwe rol een visie en handelingsrepertoire ontwikkelen dat past bij opdrachtgeverschap.

Voor adequate hulpverlening aan individuele huishoudens is het vooral van belang dat instellingen onderling informatie delen. Voor een adequate inkoop van hulp-, zorg- en dienstverlening en een effectieve decentralisatie en transformatie, is het vooral van belang dat de gemeente beschikt over adequate informatie en gegevens.

4. Doorbreken neerwaartse spiraal als prestatie

Tot slot is het nodig dat we het doorbreken van een neerwaartse spiraal als prestatie definiëren. Dat we erkennen dat het stabiliseren van huishoudens een prestatie op zich is. En dat professionals dat dus ook in de Zelfredzaamheidsmatrix of op de participatieladder



kunnen aangegeven. We moeten erkennen dat sommige huishoudens altijd wel enige vorm van hulp-, zorg- en dienstverlening nodig zullen blijven hebben. Hoe hard de huishoudens en de professionals hun best ook doen. Daarmee kunnen we hierboven beschreven entry-exit paradox naar het verleden verwijzen.



Professionals

- We weten dat professionals in verschillende mate geschikt zijn voor Adv-aanpakken. Ook weten we dat het (nog) geen vak is dat je op school leert. 'Best persons' zijn dit in de praktijk geworden.
- We kunnen de kracht van Adv-professionals beschrijven en testen aan de hand van competentieprofielen.
- We willen verschillen, zoals generalist-specialist // eigenkracht-interveniëren // verkokert-integraal, holistisch leren bekijken.
- Dat betekent dat het altijd om het schakelen tussen beide kanten van de medaille gaat.
- Wat is daar voor nodig?
 - We moeten ruimte en tijd bieden om te leren
 - We moeten niet alleen uitvoerings, maar ook Beleids-, management-, en bestuurscompetenties formuleren en gebruiken
 - We moeten de Adv van de toekomst zien als leeromgeving

3

Wat moeten we kunnen?



WAT WETEN WE?

We weten dat AdV feitelijk een nieuw vakgebied is. Een vakgebied dat de afgelopen jaren in de praktijk is uitgehakt. Natuurlijk zijn er professionals die er zeer geschikt voor zijn, maar dat zijn autodidacten. Er bestaat geen opleiding voor AdV-professionals. Het is geen 'vak' dat je op school kan leren. 'Best persons' zijn goed geworden in de praktijk. En die zijn relatief schaars. Overal ter lande zijn mensen op zoek naar best persons, maar mensen die echt ontzeten goed zijn in het achter de voordeur integraal werken, dat zijn er niet heel veel. We moeten die mensen opleiden.

What's in a name?

De woorden staan ons in de weg! – Overal waar de oermensen een woord neerzetten, meenden zij een ontdekking te hebben gedaan. Hoe anders was het in werkelijkheid! – Zij hadden een probleem aangeroerd, en terwijl zij in de waan verkeerden het te hebben opgelost, hadden zij een belemmering voor de oplossing geschapen. (Friedrich Nietzsche 1881)

Zoveel professionals, zoveel namen. Een eenduidige naam voor de professional in AdV-aanpakken is niet te vinden. Zo kennen we de generalist, de frontlijnwerker, de gezinscoach en de wijkcoach. Maar we hebben ook nog de sociaal werker maatschappelijke ondersteuning, de brede sociale professional, en de welzijnswerker nieuwe stijl. Daarnaast zijn er ook nog regisseurs, casemanagers, sociale huisartsen, coördinatoren, buurtconciërges, casemanagers, casushouders, et cetera.

Wat zegt het eigenlijk dat er nog geen eenduidige naam is ontstaan? In ieder geval dat het vak nog in ontwikkeling is. Dat de AdV-professional zich nog uit moet kristalliseren. En dat daar ruimte voor is zolang de naam en bijbehorende taken nog niet vast staat.

Maar de vele namen vertellen ons ook iets anders. Iedere professional definieert de verschillende functies op zijn eigen manier. En een belangrijk onderdeel van deze definities is vaak de sector, dienst of instelling van waaruit de specifieke functie is ontwikkeld. De gezinscoach is 'van het CJG'. De casemanager 'van de sociale dienst' en de frontlijnwerker van 'dat experiment uit de wijk'. Op die manier vertolken de vele namen de versnippering van het veld. Versnippering die ten dele nog bestaat. Vraag aan een zaal van 40 professionals wat een regisseur, of een

generalist doet en je krijgt 40 verschillende antwoorden. Met een nieuw woord lossen we versnippering niet op. Sterker nog, de kans bestaat dat je de versnippering verhult en daarmee versterkt.

Wij voegen aan al die namen nog een naam toe. De AdV-professional. Waarom? Niet omdat we denken dat die term beter of anders uitdrukt waar het om gaat. Wel omdat we weg willen blijven uit definitiekwesties vanuit sectorale benaderingen en het boek enigszins leesbaar willen houden. En omdat we vinden dat het AdV-domein volwassen is geworden.

Wat maakt AdV tot een nieuwe professionele discipline? Ten eerste het feit dat professionals 'holistisch' moeten kijken. Daarmee bedoelen we dat ze naar alle problemen kijken in het huishouden, en niet alleen naar de discipline waarin ze opgeleid zijn. Of alleen naar het aanbod van de instelling waar ze op de loonlijst staan. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar is het zeker niet.

Neem een gezin waarvan de vader wordt ontslagen. Na een half jaar heeft hij nog steeds geen nieuwe baan. Hij wordt depressief, gaat drinken. En na verloop van tijd verwaarloost hij zijn opvoedende verantwoordelijkheden. Ook bedreigt hij steeds vaker zijn vrouw. De situatie gaat van kwaad tot erger en op een gegeven moment is er sprake van huiselijk geweld. De man krijgt een straatverbod. Zijn vrouw en kinderen komen in de noodopvang terecht. Voor dit gezin hangen alle problemen met elkaar samen. Er bestaat een causale relatie tussen ontslag, depressie, verslaving, geweld en noodopvang. In de wereld die we geschapen hebben, isoleren we de verschillende problemen van elkaar. Het UWV en na verloop van tijd de sociale dienst, ontfermen zich over zijn werkloosheid. Het meldpunt huiselijk geweld buigt zich over de mishandeling. De opvoedingsondersteuner, en na verloop van tijd Bureau Jeugdzorg, waken over zijn relatie met zijn kinderen. De verslavingszorg gaat aan de slag met zijn drankverslaving. Niemand lijkt verantwoordelijk voor het helpen oplossen van het geheel van de problemen. Terwijl de problemen alleen als geheel, integraal opgelost kunnen worden. De nieuwe AdV-professional moet de problemen in ieder geval in samenhang beschouwen. Dat is de kern van de nieuwe discipline.



Daarnaast gaat de AdV-professional in eerste instantie uit van de eigen kracht van het gezin. Niet het aanbod van instellingen staat centraal, maar de vraag van het gezin. Natuurlijk is die vraag niet altijd even duidelijk. Maar de AdV-professional kan een belangrijke rol spelen bij het verhelderen van die vraag. Vervolgens kijkt de AdV-professional of het gezin zelf kan bijdragen aan een oplossing. Dat betekent dat de AdV-professional zolang mogelijk op zijn of haar 'handen moet blijven zitten' zoals dat heet. Tegelijkertijd moet de AdV-professional in actie komen als het gezin er zelf niet uitkomt. Dat levert dus een merkwaardige tegenstelling op. De professional moet 'actief op zijn handen zitten', heet het dan. Ook hiervoor geldt: dat is een nieuwe competentie die in een veld met professionals die zijn opgeleid om hulp te verlenen niet veel zal voorkomen. Daarnaast bestaat het risico dat professionals dit juist als een reden zien om niet te handelen. "Dat moeten ze toch zelf doen? Daar ben ik toch niet verantwoordelijk voor?", heet het dan. Actief op je handen zitten klinkt paradoxaal. In de praktijk zal moeten blijken hoe het uitpakt. Omgaan met tegengestelde eisen lijkt in ieder geval een belangrijke competentie voor de AdV-professional van de toekomst.

Er zijn verschillende functieprofielen opgesteld voor de AdV-professional. *Wijland en De Goede* en Vlaar, Kluit en Liefhebber (*Movisie*) hebben allemaal nagedacht over het competentieprofiel van de AdV-professional.

Competenties Sociaal Werker Maatschappelijke ondersteuning: Vlaar, Kluit en Liefhebber (*Movisie*)
Competenties zijn een aanscherping van de beroepenstructuur van de belangrijkste sociaal agogische beroepen uit 2006. Competenties zijn aangescherpt aan de hand van de eisen en ontwikkelingen die de WMO aan het veld stelt.

- Versterkt eigen kracht en zelfregie
- Stimuleert verantwoordelijk gedrag
- Is zichtbaar en gaat op mensen af
- Verheldert vragen en behoeften
- Verbindt gezamenlijke en individuele aanpak
- Stuurt aan op betrokkenheid en participatie
- Werkt samen en versterkt netwerken
- Beweegt zich in uiteenlopende systemen
- Doorziet verhoudingen en anticipeert op veranderingen

- Benut professionele ruimte en is ondernemend

Competentieprofiel van de generalist *Wijland en De Goede*.
Competenties zijn ontwikkeld aan de hand van 10 best persons te onderzoeken op hun competenties aan de hand van de TMA Methode.

1. Creativiteit
2. Zelfontwikkeling
3. Durf
4. Coachen
5. Samenwerken
6. Netwerken
7. Aanpassingsvermogen
8. Innoverend vermogen
9. (extra mpg) Overtuigingskracht

Het kenmerk van de AdV-professional is dat hij of zij voortdurend tussen verschillende uitersten beweegt. We zien de volgende dilemma's die het werk van de AdV-professional definiëren:

Eén probleem – meerdere problemen
Disciplinaire blik – holistische blik
Aanbod instellingen – vraag huishouden
Ruimte pakken – ruimte krijgen
Interveniëren – activeren
Regels volgen – regels interpreteren

De ideale AdV-professional weet professioneel met deze dilemma's om te gaan. Zijn of haar 'coping strategy' is de voorwaarde voor kwaliteit. Omgaan met tegenstrijdigheden in een wereld die heldere en duidelijke beslissingen verlangt. Dat is de opgave van de AdV-professional.

Bureaucratische competenties

Daarnaast willen we op deze plek nog bureaucratische competenties toevoegen. Als de AdV-professional ergens zeker mee te maken krijgt, dan is het bureaucratie. Zoals de Nationale Ombudsman onlangs in zijn jaarverslag meldde is de Nederlandse bureaucratie inmiddels een *diploma-bureaucratie*. Je hebt bijna een universitaire opleiding nodig om de bureaucratie te doorgronden. In andere woorden, omgaan met bureaucratie is een vak. Voor de AdV-professional betekent dat, dat bureaucratische



competenties noodzaak zijn. Wij onderscheiden:

- Adequate kennis van de beginselen van **behoorlijk bestuur**;
- Voldoende juridische kennis om wetgeving te interpreteren;
- Weten hoe de hazen lopen (hoe werken procedures?);
- Institutionele kennis (Bij welke instelling moet je wanneer zijn?);
- Effectief gebruik maken van discretionaire ruimte (Zie ook het volgende hoofdstuk);

WAT KUNNEN WE?

Het begrippenpaar generalist – specialist vat de bovenstaande dilemma's samen. Dat begrippenpaar is aan discussie onderhevig. Het feit dat de AdV-professional nog geen officiële (lees gecertificeerde) discipline is, draagt er toe bij dat die discussie gevoerd blijft worden. Toch is het nu tijd om daar een voorlopig einde aan te maken. Specialismen zullen nodig blijven. Ook in de toekomst. Jeugdbeschermers, psychiaters, orthopedagogen, maar ook schuldsaneerders (WSNP) en andere 'tweedelijns' voorzieningen, zijn een voorwaarde voor een sluitend zorgsysteem. Maar mensen die 'breed' kunnen kijken en een diagnose van het hele huishouden kunnen maken, zijn ook nodig. In veel gemeenten werken professionals met 'één gezin, één plan, één regisseur'. Idealiter past daar ook nog 'één budget' bij. In de praktijk is dat vooral een denkmodel. 'Plannen' waarin alle gezinsproblemen van een oplossing worden voorzien, zijn schaars.

Wel zien we in veel steden dat teamleden zich in het gezin als generalist opstellen, en in het team als specialist. Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk.

In een grote stad vormen een jeugdbeschermmer, een leerplichtambtenaar, een schuldhulpverlener en een maatschappelijk werker gezamenlijk een zogenaamd MPG-team. Allen hebben ze een caseload van 15 gezinnen. Als casuscoördinator zijn ze verantwoordelijk voor het feit dat er voor ieder gezin een plan gemaakt wordt. De jeugdbeschermmer is onlangs voor de tweede keer bij een van haar gezinnen geweest. Ze ontdekt dat er opvoedingsproblemen zijn, maar ook dat er schulden zijn. De relatie tussen ouders en kinderen vormen haar specialisme. Ze weet wat ze daar aan moet doen.

Ze weet echter niet precies wat het verschil is tussen bewindvoering, budgettering, schuldhulpverlening, een minnelijk traject en de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen. Om die reden brengt ze tijdens het wekelijkse casuoverleg de schulden van het gezin ter sprake. De schuldhulpverlener in het team geeft aan dat een minnelijk traject in combinatie met budgetbeheer, waarschijnlijk de beste oplossing is voor dit gezin. Dat neemt ze mee in het plan dat ze met het gezin opstelt.

De budgetbeheerder brengt vervolgens zijn casus in. Hij heeft te maken met een gezin dat schulden heeft en aangeeft dat ze moeite hebben met het opvoeden van de kinderen. Dat constateerde hij zelf ook, tijdens het bezoek aan het gezin. Naar aanleiding van zijn verhaal geeft de jeugdbeschermmer aan, dat het er op zich goed uitziet. Daarnaast krijgt de budgetbeheerder specifieke tips mee om het gezin aan de opvoedproblemen te kunnen laten werken. Als hij er niet uitkomt, zal de jeugdbeschermmer zelf de volgende keer mee gaan. Zowel de jeugdbeschermmer als de schuldhulpverlener zijn generalist in het gezin en specialist in het team. Ze versterken elkaar waar nodig.

De vraag is dus niet of je generalist of specialist bent, maar wanneer je je opstelt als generalist of specialist. Wat we zien is dat professionals vooral tijdens teamoverleggen generalistisch leren kijken. Ook ontdekken ze hoe problemen met elkaar samenhangen. Ze leren dus on the job wat het is om generalist te zijn. Immers, de jeugdbeschermmer weet de volgende keer meer over de verschillende oplossingen voor schuldenproblematiek. De schuldhulpverlener leert meer over opvoedingsproblemen. Teams met verschillende expertise waarin professionals verschillende rollen kunnen spelen, zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve AdV. De kennis van methoden en technieken is zo uitgebreid dat niemand ooit alle disciplines zal beheersen. Dat hoeft ook niet. Want wat wel kan is leren breed problemen te signaleren. En niet alleen vanuit de discipline die past bij de instelling waar iemand werkt, en waar mensen in opgeleid zijn.

Eigen kracht

Net als tussen generalist en specialist moeten professionals ook kunnen schakelen tussen interveniëren en eigen kracht stimuleren. We weten dat huishoudens goed geholpen zijn met het betrekken van hun eigen kracht en netwerk bij het



zoeken naar oplossingen. Maar we weten ook dat er veel huishoudens in problemen komen juist doordat het ze aan eigen kracht en een netwerk ontbreekt. Daarom moeten professionals schakelen. Tussen ‘op je handen zitten’, ‘naast iemand staan’ en ‘voor iemand z’n problemen oplossen.’

Eigenlijk doen AdV-professionals gewoon wat nodig is. Als iemand z’n eigen problemen niet kan oplossen doen AdV-professionals dat. Als hij of zij dit mogelijk wel kan leren ze hem of haar hoe dat moet. In “Transformeren voor gevorderden” ontwerpt Eelke Blokker daar een methode voor. Het is niet zo dat de professional alles op moet lossen, of het huishouden. Het gaat om de vraag wat het huishouden kan doen en wat de professional moet doen om dat mogelijk te maken.

WAT WILLEN WE?

1. AdV als volwaardige discipline

AdV moet een volwaardige professionele discipline worden in de juiste zin van het woord. Het moet een erkend vak worden. Een vak dat je kunt leren. Een vak dat een bepaalde kwaliteitsstandaard heeft. Maar hoe leer je dat vak? En vooral: waar? De toekomst van AdV hangt af van mensen die ‘holistisch’ kunnen kijken.

2. Holistisch handelen centraal

Vanuit die holistische blik kunnen professionals holistisch leren handelen. Oftewel, leren schakelen. Schakelen tussen generalist en specialist, enkelvoudige en meervoudige problematiek, aanbod van instellingen en vraag van het huishouden, interveniëren en op je handen zitten. ‘Schakelen, schakelen, schakelen,’ is het devies.

3. Opleiden in opleidingen en on the job

Er zijn mensen die dat zichzelf hebben aangeleerd. Vaak zijn dit professionals met jarenlange ervaring. Het is mooi en goed dat ze er zijn, maar daar kunnen we geen toekomst op bouwen. We zullen mensen moeten opleiden die ook generalistisch kunnen kijken en handelen. Die naast een bepaald specialisme ook breed kunnen inschatten wat er in een huishouden aan de hand is. Deels gebeurt dat nu op de werkvloer. Voor een ander deel zal dat ook in opleidingen moeten gebeuren. Opleidingen voor een nieuwe generatie AdV professionals. Immers, jong geleerd, oud gedaan zal

hier ook gelden. Dat neemt niet weg dat de praktijk altijd de beste leerschool zal blijven. Om AdV-professionals in de toekomst op te leiden is er behoefte aan:

- Meer aandacht voor AdV binnen curricula op Mbo (doen), Hbo (doen / denken) en universitair niveau voor de AdV-professional van de toekomst.
- Uitgebreide stageplekken voor de AdV-professional van de toekomst in AdV-teams
- Aandacht voor holistisch kijken en handelen bij andere disciplines;
- Het besef dat niet iedereen is op te leiden tot AdV-professional;
- Training en coaching on the job;

Niet alleen professionals in de uitvoering moeten leren schakelen en holistisch kijken. De hele organisatie moet mee leren op beleids- en bestuursniveau. De lerende organisatie bespreken we in hoofdstuk 6. De lerende professional bevindt zich niet alleen in de uitvoering. Die bevindt zich in de hele organisatie. Professionals in de hele organisatie moeten leren schakelen en sturen op het hanteerbaar maken van de dilemma’s in de uitvoering.

WAT IS DAAR VOOR NODIG?

1. Ruimte on the job

Professionals hebben ruimte nodig om te leren schakelen. Ze moeten kunnen blijven doen wat nodig is achter de voordeur. Alleen dan leren ze wanneer ze generalist of specialist moeten zijn. Op hun handen moeten zitten of interveniëren. Beide kanten van de medaille moeten bediend kunnen worden om te leren. Ruimte om holistisch te handelen en ruimte in tijd om te leren.

2. Beleids- en bestuurscompetenties

Wat is daarvoor nodig op beleidsniveau en bestuursniveau? Welke competenties hebben beleidsmakers en bestuurders nodig om uitvoerders de ruimte te geven om te leren? Die vraag stellen gemeenten zich zelden. Misschien in algemene zin, maar zelden ten opzichte van een specifiek beleidsveld zoals AdV. Om AdV door te kunnen ontwikkelen is de beantwoording van die vraag de komende jaren van belang.



3. Leeromgeving

Daarvoor is het nodig dat we AdV niet alleen zien als een effectief instrument voor mensen met meerdere problemen, maar ook als leeromgeving. Een leeromgeving waarin professionals steeds beter leren om gezamenlijk, met elkaar en met het huishouden, problemen op te lossen. Dat kan door tijd in te ruimen voor reflectiesessies en coaching, maar ook door kennis en ervaring tussen verschillende teams uit te wisselen. Landelijke leernetwerken zoals het leernetwerk AdV/MPG kunnen verder worden uitgebouwd. Daarom pleiten we naast meer aandacht binnen formele opleidingen voor de AdV-professional van de toekomst, en learning on the job voor:

- Communities of practice: uitvoerende teams die op elkaar reflecteren en samen ontwikkelen
- Coaching: ervaren AdV-ers coachen nieuwkomers
- Ervaringsleren: de praktijk is de beste aanleiding om ervaring op te doen en expliciet te leren
- Doorleren: het besef dat leren nooit ophoudt. Iedereen moet blijvend blijven leren
- Ontwikkelen van een competentieprofiel voor beleidsmakers en bestuurders die zich met AdV bezig houden

4. Besef schaarste

We moeten ons continu blijven beseffen dat competenties die bij de generalist passen, schaars zijn. Daarnaast is het ontwikkelpotentieel van professionals niet automatisch voldoende om uit de groei tot succesvolle ADV-er. Het is een bijzonder vak, voor mensen met bijzondere talenten.



Regels en Ruimte

- We weten dat een woud aan wetten, regels en procedures, bepaalde onderdelen van een succesvolle AdV-aanpak mogelijk maken.
- Aan de andere kant vormen wetten, regels en procedures knelpunten of belemmeringen.
- Professionals kunnen creatief om knelpunten en belemmeringen heen werken.
- We willen knelpunten en belemmeringen die veel tijd en energie kosten structureel oplossen.
- En we willen voorkomen dat de ruimte die met de drie-d's meekomt zo wordt dichtgeregeld dat er meer structurele knelpunten en belemmeringen ontstaan.
- Daarvoor is het nodig dat gemeenten beleidsmatig en bestuurlijk uitzonderlingen leren maken en niet alleen in de uitvoering.
- We moeten ongelijke gevallen vooral naar de aard van hun ongelijkheid behandelen.



Wat mogen we en wat moeten we?



WAT WETEN WE?

Vaak hebben we het, als we het over administratieve lasten hebben, over wetten die in de weg zitten. Maar minstens zo vaak gaat het om “bezwaren”, om met Elschot te spreken. Lang niet altijd zijn het formele wetten die in de weg zitten. We onderscheiden verschillende typen regels. Hieronder bespreken we ze.

Formele en informele regels

Uit De Ronde van Hamed weten we dat er ruimte nodig is om maatwerk te bieden voor mensen met meerdere problemen. Ruimte op uitvoeringsniveau, maar ook op beleids- en politiek niveau. De metafoor van de Donut is nog steeds onovertroffen als het gaat om ruimte, discretionaire ruimte, voor professionals. Filosoof Ronald Dworkin, muntte de metafoor. Hij schreef: “Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an idea left open by a surrounding belt of restriction.” Ruimte kan niet ontstaan, zonder de regels en het beleid eromheen. Soms hebben professionals genoeg aan de regels om problemen op te lossen, soms hebben ze ruimte nodig om maatwerk te leveren. Ze moeten permanent schakelen tussen het gat in de donut en de ring van regels die de ruimte omsluit. Maar die ruimte ontstaat niet vanzelf. Sterker nog, de auteurs van De Ronde van Hamed wijzen er op dat die ruimte zo snel hij ergens bestaat, dichtgeregeld (pagina 50 vanaf 3.5) wordt. Zij gingen op zoek naar nationale wetten en regels die maatwerk in de weg stonden, maar kwamen er al snel achter dat lokale instellingen en gemeenten eigen ruimte dichtregelen. Beleidsmatig ontwikkelen gemeenten en instellingen targets, procedures en beleidsregels. Daarin leggen ze bijvoorbeeld vast hoe lang een professional welke type hulp-, zorg- of dienstverlening mag bieden.

Op uitvoeringsniveau ontstaan vervolgens gedragsregels. Daaronder verstaan we informele afspraken en regels die het handelen sturen. “Zo doen we dat nu eenmaal niet”, heet het dan. Of, “we kunnen natuurlijk geen uitzondering gaan maken”, of “laat die mensen eerst zelf maar eens een stap zetten.” Deze informele regels bieden vooral mogelijkheden om geen uitzondering te maken, geen maatwerk te leveren. Het zijn zogenaamde exclusieve gedragsregels, omdat ze huishoudens uitsluiten.

Waarom doen professionals dat? De verklaring schuilt in het feit dat er te weinig rugdekking bestaat voor mensen

die wel ruimte opzoeken. Immers, als je ruimte zoekt, ben je zelf verantwoordelijk en niet zozeer de wet of de regel die je volgt. Daarvoor moet je goed en zeker in je vel zitten. De paradox is dat die ruimte vaak weer opgevuld wordt met regels om professionals rugdekking te geven. Zo zagen we dat na ‘Savannah’ tuchtrecht in de Jeugdzorg werd geïntroduceerd, om dergelijke tragedies in de toekomst te voorkomen. Een ander voorbeeld is de meldcode huiselijk geweld die professionals vanaf 1 juli 2013 verplicht gebruiken. Enerzijds is huiselijk geweld zo complex dat de oplossing ervan nauwelijks in regels te vangen is. Ruimte voor professionals is noodzaak om te kunnen handelen. Anderzijds constateren beleidsmakers dat juist dat niet effectief gebeurt, en dus komt er een nieuwe regel in de vorm van een verplichte code.

Exclusieve beleidsregels

Deze zogenaamde exclusieve beleidsregels kunnen maatwerk in de weg staan. Neem bijvoorbeeld het daklozenbeleid. Iedere gemeente heeft wel in een beleidsnota staan dat vrouwen of mannen met kinderen niet op straat mogen leven. Toch komt dit in de praktijk nog geregeld voor. Veel beleidsregels staan opvang namelijk in de weg. Om er een paar te noemen:

- Regiobinding
- Niet gereguleerde schulden
- Kinderen zonder verblijfsvergunning

Er zijn gemeenten die het principe van regiobinding hanteren. Deze gemeenten vangen alleen daklozen op die een binding met de regio hebben. De regio waar een dakloze aan verbonden is, is de regio waar hij of zij meer dan 2 jaar ingeschreven staat. Als een vrouw met kinderen niet al twee jaar ingeschreven staat in de gemeente waar ze opvang zoekt, dan zal de gemeente haar doorverwijzen naar de gemeente waar ze wel ingeschreven stond of nog staat. Het principe van regiobinding heeft prioriteit boven ‘geen vrouwen en kinderen op straat’. Het zelfde geldt voor niet gereguleerde schulden. Er zijn gemeenten waar afspraken met woningbouwcorporaties over het beschikbaar stellen van urgentiewoningen belangrijker zijn dan het principe van ‘geen vrouwen met kinderen op straat’. Als er sprake is van schulden dan moeten deze minimaal gereguleerd zijn om in aanmerking voor een urgentie-woning te komen. Zolang dit niet het geval is,



doordat de rechter bijvoorbeeld nog geen uitspraak over mogelijke WSNP heeft gedaan, blijven moeder en kind op straat staan.

Alle positieve beleidsregels en gedragsregels ten spijt, blijven er exclusieve beleidsregels die maatwerk in de weg staan. Beleidsregels die prioriteit krijgen boven de mogelijkheid van gemeenten om uitzonderingen voor deze huishoudens te maken. Want er is geen wet die gemeenten verbiedt om de moeders met kinderen uit bovengenoemde voorbeelden op te vangen. De gemeente kiest in bovenstaand geval zelf welke beleidsregels prioriteit krijgen. Dus ook of vrouwen en kinderen al dan niet opgevangen worden.

We zien dus dat er in de uitvoering extra regels ontstaan om af te dwingen dat professionals verantwoordelijkheid nemen. Terwijl er juist ruimte nodig is om maatwerk te kunnen leveren. We noemen dat de maatwerkparadox: professionals hebben ruimte nodig om maatwerk te kunnen leveren, maar vaak introduceren beleidsmakers regels om ze die ruimte ook effectief te laten benutten. De uitdaging voor de toekomst is om een andere manier dan wettelijke verplichtingen te vinden om professionals te stimuleren.

Inclusieve gedragsregels

Hierboven beschreven we exclusieve gedragsregels en beleidsregels die uiteindelijk leiden tot een maatwerkparadox. Tegelijkertijd zijn er de afgelopen jaren ook inclusieve gedragsregels en beleidsregels bijgekomen. Gedragsregels die gericht zijn op het *wel* helpen van huishoudens. Bijvoorbeeld: “we laten het gezin niet meer los”, “we zoeken net zo lang tot we ergens een mogelijkheid zien om te helpen” en “we doen wat nodig is, desnoods gaan we daarvoor over het randje heen” en “Ik ben *twentyfourseven* bereikbaar”

Allemaal voorbeelden van gedragsregels waarbij het huishoudens centraal komt te staan. Dit maakt duidelijk dat in de uitvoering wel uitzonderingen gemaakt *kunnen* worden. Of in ieder geval dat professionals mogelijkheden vinden om uitzonderingen te maken. Sommige hulp-, zorg- en dienstverleners gaan net zo lang door totdat een passende oplossing voor het huishouden is gevonden.

Inclusieve beleidsregels

Op beleidsniveau zien we een soortgelijke beweging. Niet direct over de hele linie, maar wel als we kijken naar de doelstellingen waar beleidsmakers AdV op baseren. In projectplannen lezen we dan over, “niet loslaten”, “één gezin, één plan, één regisseur”, “voorkomen van escalatie”, “voorkomen huisuitzetting”, “dwars door regels en kokers heen,” We zien een actiegericht vocabulaire, dat professionals stimuleert om ruimte te pakken en desnoods om regels en andere barrières heen te werken. Want er zijn ook nog andere barrières dan regels alleen. Barrières die maatwerk in de weg staan. Barrières waar hulp-, zorg- en dienstverleners omheen moeten werken. Wachtlijsten bijvoorbeeld, of collega’s die meer tijd nodig hebben dan voorhanden is.

Financiële en juridische barrières

De ruimte die noodzakelijk is voor maatwerk wordt niet alleen *dichtgeregeld*. Er zijn ook financiële en juridische beperkingen. Publieke middelen zijn schaars. Gemeenten kunnen ze maar één keer uitgeven. Budgetten zijn dus vaak ‘hard’. Daarnaast moeten gemeenten zich aan de wet houden. En aan beginselen van *behoorlijk bestuur*. Hierdoor ontstaan in de praktijk barrières om uitzonderingen te kunnen maken en maatwerk te leveren. Er zijn maar 150 urgentiewoningen beschikbaar bijvoorbeeld. Of 20 plekken in de vrouwenopvang. Vaak zijn dergelijke ‘schaarse’ voorzieningen met een woud aan juridische barrières omgeven. Je moet aan een lange lijst (soms tegenstrijdige) voorwaarden voldoen voordat je in aanmerking komt voor een urgentie woning, of een plek in de noodopvang. Het beperken van maatwerk is precies het doel van die barrières. Publieke middelen zijn immers beperkt beschikbaar en moeten transparant en gecontroleerd uitgeven worden. Daarnaast moet ruimte om maatwerk te leveren niet tot willekeur leiden.

Daardoor ontstaat een moeilijke balans. Enerzijds maken middelen en wetten, het mogelijk om een breed palet aan mensen passende hulp-, zorg- en dienstverlening aan te bieden. Tegelijkertijd vormen juridische en financiële regels ook de beperking om mensen te helpen. Met andere woorden: de ruimte die professionals nodig hebben om mensen te helpen moet financieel en juridisch geregeld worden. Dat wil echter niet zeggen dat ze hem weten te vinden en benutten. Dat moeten professionals en



gemeenten leren. En dat is juist weer moeilijk met behulp van middelen en recht af te dwingen.

WAT KUNNEN WE?

Om knelpunten heen werken

Professionals in de uitvoering zijn in AdV erg creatief geworden in het zoeken en vinden van oplossingen. In het oplossen van problemen in een huishouden. Maar in het bijzonder in het oplossen van knelpunten die het realiseren van de gewenste oplossing in de weg staan.

Familie Engels heeft veel problemen waaronder schulden. Ze kunnen niet goed met geld omgaan. Twee weken nadat ze na drie jaar eindelijk het WSNP traject hebben afgerond komt de Belastingdienst met een heffing. Meneer Engels heeft een dubbele heffingskorting ontvangen tijdens het WSNP-traject en moet 900 euro terug betalen. Dit geld hebben ze niet, maar direct weer nieuwe schulden maken, is ook geen goede start. Daar komt bij dat ze de 900 euro normaal nooit zouden hebben gezien omdat ze van 70 euro leefgeld per week leefden. De rest van hun inkomen ging naar vaste lasten en schuldeisers. Maar om de Belastingdienst kan niemand heen. Ook hulpverleners en de gemeente niet. Om dit probleem op te lossen, regelen professionals uiteindelijk dat de sociale dienst van de gemeente de 900 euro vergoedt. Dit doen ze vanuit de argumentatie dat de gemeente uiteindelijk meer uitkering had moeten betalen aan meneer Engels als hij maar één keer heffingskorting had ontvangen.

Regels ten positieve aanwenden

Professionals leren in de uitvoering niet alleen om barrières en knelpunten heen te werken maar ook om regels te gebruiken. Bijvoorbeeld om een doorbraak te bewerkstelligen. Daarbij gaat het om regels die vaak voor een heel ander doel zijn ontworpen. Zo laten enkele professionals een huis brand-onveilig verklaren. Dit is de enige weg om toegang te krijgen tot een huishouden met zorgmijders. Ook tegen de wil van het huishouden in.

Escaleren

Daarnaast kunnen professionals steeds vaker escaleren. Dat kan als de hulp-, zorg- en dienstverlening echt vast dreigt te lopen, met vermoedelijke ernstige gevolgen. Bijvoorbeeld huisuitzetting of uithuisplaatsing. Dan is er een mogelijkheid om het probleem voor te leggen aan een ambtelijk of bestuurlijk verantwoordelijke. Die kunnen

vervolgens een doorbraak realiseren door bijvoorbeeld een uitzondering te maken of een knoop door te hakken.

WAT WILLEN WE?

1. Ruimte functioneel aanwenden

Met de decentralisaties krijgen gemeenten geld en beleidsvrijheid. Daar zitten beperkingen aan. Er zijn minder middelen beschikbaar, dan voorheen door de provincie en het Rijk aan dezelfde taken is uitgegeven (efficiencykorting). Daarnaast stelt het rijk kaders die de beleidsruimte aangeven. Binnen deze beleidsruimte moeten gemeenten in staat zijn de efficiencykorting te realiseren en de kwaliteit van hulp-, zorg- en dienstverlening te verbeteren. Er komt meer ruimte voor maatwerk en samenwerking door ontschot budgetten, zo is de gedachte.

Beleidsruimte is precies waar Achter-de-Voordeur-Aanpakken jarenlang naar op zoek zijn. Want los van alle verbeteringen op het gebied van samenwerking en methodieken blijven verkokerde financiering en institutionele belangen vaak een belemmering om maatwerk te kunnen leveren. De uitdaging op het gebied van regels is dan ook om de ruimte die met de 3d's mee komt functioneel aan te wenden.

2. Informele oplossingen structureel formaliseren

Zowel het creatief om barrières en knelpunten heen werken als het escaleren draagt bij aan de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Wat met behulp van deze methoden echter niet kan is het structureel wegnemen van de oorzaak achter een knelpunt. Gemeenten vinden het lastig om de oplossingen uit de uitvoering (er-omheen-werken) structureel te maken.

Dat komt omdat deze manier van werken vooral informeel tot stand komt. Vergelijk het met de olifantenpaadjes over een net aangelegd grasveld. De architect zag het helemaal voor zich. Een prachtig gazon met een promenade rondom. Maar al na de eerste week verschijnen er sporen in het gras van mensen die schuin oversteken. Na een maand is het een zandpaadje geworden. Op dezelfde manier werken uitvoerders informeel naar een oplossing toe. Ze lopen de olifantenpaadjes tussen het formele beleid. Maar ze



moeten er wel iedere keer weer dezelfde moeite voor doen. Steeds weer hetzelfde verhaal bij de schulddienstverlening. Steeds weer dezelfde route bepleiten. Steeds weer zeggen dat het wel mag. Steeds weer zeggen dat het om het gezin gaat.

Natuurlijk, vaak zijn olifantenpaadjes niet helemaal zoals het hoort. Of, hoe we denken dat het hoort. Daardoor zijn professionals niet snel geneigd de bewandelde weg als oplossing aan de grote klok te hangen. Vaak delen ze dit wel op uitvoeringsniveau, met collega's, maar minder vaak met het management of met de beleidsorganisatie. Daardoor leren gemeenten op beleidsniveau niet alleen de omwegen om knelpunten heen niet kennen. Ze leren ook niet wat de knelpunten zijn. Waar de goedbedoelde beleidsregels, professionals en oplossingen die ze voor huishoudens bedenken, in de weg zitten.

Een man is al meerdere malen uit huis gezet. Ook het tweede-kans-beleid is al mislukt. Maar op straat veroorzaakt hij minstens zoveel overlast. Zijn casemanager komt er achter dat hij schizofreen is, en dat hij zelden of nooit zijn medicijnen neemt. Dat draagt er toe bij dat hij overlast veroorzaakt. Met de woningbouwcorporatie wordt afgesproken dat hij een huis krijgt, mits hij iedere dag zijn medicijnen neemt. In het huurcontract wordt een passage opgenomen dat hij iedere dag bij de huisartsenpost zijn medicijnen inneemt. Als hij dat niet doet, wordt het contract ongeldig verklaard. Het blijkt te werken. Legaal is het nauwelijks.

In theorie kunnen we informele gedragsregels van formele beleidsregels en financiële en juridische barrières onderscheiden. In de praktijk gaat dat echter niet. De situatie van huishoudens met meerdere problemen is dermate complex dat het moeilijk is om volledig te analyseren waarom bepaalde oplossingen niet mogelijk zijn. Vooral omdat haast vaak geboden is. Er is geen tijd om de situatie volledig te overzien. En al was die tijd er, dan is het niet aannemelijk dat een professional alle juridische, financiële en beleidsregels die op de situatie van toepassing zijn kent, of kan kennen.

3. Ruimte open houden

We willen de beleidsruimte die met de decentralisaties mee komt functioneel inrichten. Want we weten dat die ruimte ingericht moet en gaat worden. Ruimte voor maatwerk is een mooie term. Maar die ruimte ontstaat niet vanzelf.

De neiging is eerder ruimte dicht te regelen zodat geen willekeur ontstaat en geen financiële risico's.

WAT IS DAAR VOOR NODIG?

1. Ongelijke gevallen behandelen naarmate ze verschillen

Het gelijk behandelen van gelijke gevallen staat beleidsmakers en professionals scherp op het netvlies. Niet alleen is het een van de belangrijkste artikelen uit onze grondwet, in Nederland vinden we het ook in culturele zin belangrijk dat we niet te veel van elkaar verschillen. Voor professionals echter, staat die gedachte maatwerk vaak in de weg. "Waarom dit gezin wel en het gezin aan de overkant niet?" of "We kunnen voor hen echt geen uitzondering maken" heet het dan. Het legitimeren van verschil is een lastige kwestie.

Maar nu doen professionals in organisaties vaak of gelijke gevallen gelijk zijn, terwijl ze dat niet zijn. Dat moet anders. Immers, het projecteren van gelijke oplossingen op ongelijke gevallen, leidt ook tot ongelijkheid. Waar professionals in de uitvoering tegen aanlopen is dat ze zelden expliciet ongelijke gevallen ongelijk kunnen behandelen. Daarom doen ze dat impliciet en informeel, 'stiekem' eigenlijk.

Dit impliciete karakter heeft absoluut een voordeel. Want veel beslissingen zouden expliciet niet of nooit genomen zijn. Maar deze manier van werken houdt ook een cultuur in stand waarin we alles wat niet via de koninklijke weg verloopt impliciet houden, liever voor ons zelf houden en zeker niet naar buiten brengen. Dit beperkt het leervermogen. Zeker waar het gaat om de mogelijkheden om uitzonderingen te mogen maken. Dat blijft een impliciete uitzondering.

Toch zegt het recht ook dat overheden ongelijke gevallen moeten behandelen naarmate ze verschillen. Dat lijkt het legitimeren van maatwerk juist eenvoudiger te maken. Maar omdat professionals en beleidsmakers gewend zijn om gelijkheid als uitgangspunt te nemen, in plaats van verschil, gebeurt dit nog niet.

Toch zal ongelijk behandelen naarmate mensen



verschillen in het kader van de decentralisaties steeds belangrijker worden. Naar het zich laat aanzien gaat het compensatiebeginsel een belangrijke rol spelen in de decentralisaties. Het compensatiebeginsel maakt maatwerk beter mogelijk dan 'recht op zorg'. Dat komt omdat het recht op zorg standaard oplossingen koppelde aan overeenkomstige afwijkingen. Het compensatiebeginsel maakt het mogelijk om naar de specifieke context van iemand te kijken en mensen op basis daarvan te compenseren. Verschillen worden dan belangrijker dan overeenkomsten. Dat is precies wat er aan de WMO-keukentafel kan gaan gebeuren: het behandelen van ongelijke gevallen naarmate ze verschillen.

2. Expliciteren van verschillen

Met de nadruk op kan gaan gebeuren. Immers, het expliciteren van verschillen zit niet alleen professionals en beleidsmakers, maar ook bestuurders en politici vaak niet in het bloed. Zeker in een media-geladen democratie zoals we die vandaag de dag kennen, bestaat altijd de kans dat wethouders hun keuze voor de aanpak van gezin x of gezin y moeten toelichten voor de televisiecamera's. Wie standaard maatwerk levert, kan niet verwijzen naar regels en protocollen die zijn gevolgd, maar zal het handelen moeten legitimeren met het professionele oordeel van de professional. Dat betekent dat professionals en beleidsmakers moeten leren een professionele afweging te maken. Immers, maatwerk en het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen betekent dat een oordeel meer een persoonlijk besluit is dan het resultaat van een procedure of de volgende stap in een protocol. Niet de regels zijn leidend, maar professionele keuzes. Dat maakt maatwerk ook kwetsbaar. Vooral omdat de schaduwzijde van maatwerk willekeur heet.

3. Professioneel oordeel professional en overtuigingskracht bestuurders

We zien dus dat er enerzijds maatwerk nodig is, aan de andere kant betekent dat ook dat de gemeente anders moet gaan nadenken over interne en externe verantwoordingsmechanismen. Het legitimeren van maatwerk is minder eenvoudig, dan het legitimeren van een standaard behandeling. De interne legitimatie zal vooral neerkomen op het oordeel van de professional (in plaats van de uitkomst van een protocol). En de externe

legitimatie zal neer komen op de overtuigingskracht van wethouders en bestuurders.

Nieuwe manieren van verantwoorden

Kortom, het is nodig dat we gaan nadenken over nieuwe manieren van verantwoorden. Manieren van verantwoorden die het legitimeren van verschil mogelijk maken. Dat is een noodzakelijke voorwaarde om het compensatiebeginsel handen en voeten te geven. Het volgende hoofdstuk gaat daar over.



Financiën

- We weten steeds beter wat AdV kost en oplevert.
- We kunnen aan de hand van MKBA's 'verzilvering' en 'nieuw voor oud' in beeld brengen.
- We willen ook keuzes gaan maken tussen diensten en instellingen op basis van 'verzilvering' en 'nieuw voor oud'. Wie moet het met minder geld gaan doen?
- Daarvoor is het nodig om het meetinstrument met harde data uit de praktijk te vullen.

5

Wat kost het en levert het op?



Een grote uitdaging voor het doorontwikkelen van AdV ligt op het vlak van financiering en financiële verantwoording. Er bestaat een grote behoefte aan management informatie. Met de 3d's komt er in totaal zo'n 16 miljard extra naar de gemeenten. **Dat betekent nogal wat.** In het sociale domein bijvoorbeeld stijgen de kosten waar gemeenten voor verantwoordelijk zijn van 40% naar 50% van het totaal. Op dit moment zijn gemeenten verantwoordelijk voor 40% procent van de kosten voor de doelgroep. Na de decentralisaties voor 50% procent. Daarnaast is de gemeente grotendeels verantwoordelijk voor een taakstelling van 15%. Dit bij elkaar opgeteld betekent een forse bezuinigingsopgave. Dat biedt kansen en bedreigingen. De grootste bedreiging voor gemeenten schuilt in het niet kunnen temmen van de groeiende zorgvraag. Zo zei **Burgemeester Hamming** van Heusden (Jan Hamming, artikel 12) onlangs voor 'artikel 12' situaties te vrezen rondom de Participatiewet. Voorzitter van Jeugdzorg Nederland, Hans Kamps, (**Kamps Gemeenten niet klaar voor Jeugdzorg**) zei te vrezen dat kinderen na de decentralisatie Jeugdzorg in de knel zouden komen te zitten.

Onze samenleving heeft een probleem. Burgers vragen individueel meer hulp-, zorg- en dienstverlening dan de samenleving als collectief kan en wil betalen. Het klassieke instrument om deze vraag te temmen is het reguleren van de toegang. Alleen mensen die hulp-, zorg- en dienstverlening echt nodig hebben krijgen toegang. In de zorg vormt bijvoorbeeld de indicatiestelling een rem op de zorgvraag. In de lichtere vormen van hulpverlening, zoals het AMW, is beperkt tijd per cliënt beschikbaar. Deze methoden zijn vooral ontwikkeld om toegang te beperken. Maar waar het beperken aanvankelijk alleen gericht was op het voorkomen dat mensen die geen zorg nodig hadden toegang kregen, zien we soms dat daar een extra criterium aan wordt toegevoegd: je moet hulp echt nodig hebben en die hulp moet effect hebben. Naast legitimiteit is steeds vaker ook effectiviteit een criterium. Zo kom je bijvoorbeeld alleen in de schuldhulpverlening als je een gereede kans maakt **om je schulden af te lossen**. Dat effectiviteitscriterium gaat vaak ten koste van de doelgroep die hulp het hardste nodig heeft. Hierboven zagen we Michael Lipsky dit mechanisme al **creaming** noemen: die mensen helpen waarvan je weet dat ze bijdragen aan het op korte termijn halen van beleidsdoelstellingen.

De decentralisaties bieden kansen om dat te veranderen. Met de middelen en de beleidsvrijheid kunnen gemeenten het preventieve veld opnieuw inrichten. Meer zorg aan de voorkant betekent minder zorgvraag aan de achterkant, zo luidt de gedachtegang. De toegang tot duurdere, vaak tweedelijns zorg, wordt beperkt door meer integrale nulde- en eerstelijns zorg. Dat is wat AdV's beogen. AdV's richten zich vooral op het beperken van de toegang in preventieve zin. Vooral door in eerste instantie meer hulp-, zorg- en dienstverlening te gaan leveren in het voorveld.

Gelukkig is er de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de financiële consequenties van AdV. Deze inzichten bieden een goed vertrekpunt om de financiering van het veld door te ontwikkelen.

WAT WETEN WE?

We weten steeds beter te berekenen wat AdV's in verschillende gemeenten kosten en opleveren. En niet alleen wat AdV's op zich kosten en opleveren. Maar ook AdV als onderdeel van het sociale domein. Daardoor weten we bijvoorbeeld ook steeds beter wat verschillende typen huishoudens met meerdere problemen nu eigenlijk kosten. Dat is winst. Zeker ten op zichte van zeven jaar geleden. Destijds werden multiprobleemgezin-aanpakken gelegitimeerd omdat iedereen, bij wijze van spreken, blind kon zien dat betere samenwerking tot kostenbesparing zou leiden. Immers, er werkten soms meer dan 20 professionals achter de voordeur langs elkaar heen. Dat komt steeds minder voor. Professionals in de uitvoering zijn steeds beter gaan samenwerken. Steeds efficiënter ook. Dat is een mooi resultaat, maar de marges om winst te maken door beter samen te werken worden daarmee steeds kleiner. De mogelijkheden om nog win-win situaties te vinden en creëren nemen af. Daarom is beter inzicht in de kosten en baten van belang. Om te kijken waar winst mogelijk is: niet alleen door efficiënter te werken, maar ook door het terugdringen van de zorgvraag. Immers, een uitdaging van de decentralisaties is het terugdringen van de zorgvraag. Natuurlijk is het belangrijk om efficiënter te werken, maar als de zorgvraag toeneemt, of zelfs gelijk blijft, zal er te weinig geld zijn.

LPBL heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de kosten van AdV. Voor ongeveer 40 gemeenten heeft LPBL MKBA's gemaakt. Hierdoor



is een robuuste methode ontstaan om kosten en baten van verschillende aanpakken te berekenen en in beeld te brengen. De uitkomsten verschillen natuurlijk per gemeente en de manier waarop AdV in het sociale domein is ingevuld. Maar over het algemeen draagt het instrument bij aan de volgende inzichten:

- Welke positieve en negatieve effecten zijn er?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Welke risico's en onzekerheden zijn er?
- Wie profiteert en wie betaalt?

Bij een MKBA gaat het nadrukkelijk om potentiële toekomstige baten. Er moet wel aan randvoorwaarden worden voldaan om deze baten ook te realiseren. En gemeenten moeten deze toekomstige baten voorfinancieren. Dat is een grote uitdaging. De kost gaat voor de baat uit. Maar het is niet noodzakelijk dat de dienst of afdeling die deze kosten voorfinanciert deze ook in de toekomst als baat kan inboeken. Hoe we aan de hand van een MKBA met deze verzilveringsproblematiek om kunnen gaan bespreken we hieronder.

WAT KUNNEN WE ?

Een MKBA kan goed als input voor toekomstige plannen dienen. Bijvoorbeeld plannen over de intensivering of uitrol van AdV. Zeker nu bezuinigen aan de orde van de dag is, vormen zorgvuldige MKBA's een noodzakelijke voorwaarde voor toekomstplannen. Waar win-win situaties, of efficiencywinst niet meer mogelijk of voldoende zijn geven MKBA's inzicht hoe verschuiving van middelen tot een totale meeropbrengst kan leiden. Het biedt daarmee een instrument om de problemen rondom de zogenaamde verzilvering en nieuw voor oud hanteerbaar te maken.

Verzilvering

De retoriek van kosten en baten verhuult natuurlijk één ding. Het gros van de opbrengsten zit simpelweg in het voorkomen van (extra) kosten. In minder geld uitgeven. In andere woorden, juist het voorkomen van kosten vormt de grootste baat. Precies dat is de uitdaging voor de toekomst. Maar niet altijd eenvoudig te realiseren. Na jarenlange groei van de verzorgingsstaat moeten we krimpen. Maar dat hebben we nooit geleerd. Sterker nog, één van de krachtigste mechanismen in de publieke sector

is budgetmaximalisatie. William Niskanen beschreef dit **mechanisme** voor het eerst in 1971. Hij zag dat professionals in publieke en ambtelijke organisaties op zoek zijn naar een zo groot mogelijk budget voor de eigen dienst of afdeling. Over de vraag waarom professionals dit precies doen zijn wetenschappers het de afgelopen veertig jaar niet eens geworden. Waar ze het wel over eens zijn is dat het mechanisme bestaat. En dat kan goed gaan in een groeiende verzorgingsstaat. Het werkt niet meer goed waar de publieke sector moet krimpen. Immers, er blijft dan steeds minder budget over om te maximaliseren.

En daar ontstaat rondom AdV's de verzilveringsproblematiek. Maat-schappelijke winst, zoals bespiegeld in een MKBA, kun je niet op je rekening zetten. Feitelijk laat je zien dat er inderdaad meer met minder kan. Maar daardoor komt er niet meer, maar minder budget beschikbaar. En voor de gemeente is het vervolgens de vraag welke sector, dienst of afdeling niet de winst, maar de gerealiseerde bezuiniging moet inboeken.

Op basis van indicatieve MKBA's zullen weinig diensten, directies of afdelingen bereid zijn dat te doen. Ook omdat de baten van de investering van directie x soms neerslaan bij directie y. Als directie x dan wordt gekort, vervalt de prikkel om 'integraal' te investeren. Iedereen blijft streven naar een maximaal budget. Integrale financiering lijkt dus een noodzakelijke voorwaarde, voor een effectieve AdV. Maar een MKBA maakt ook inzichtelijk waar de baten in potentie neerslaan. En daarmee dus waar in de toekomst minder geld uitgegeven kan worden.

Tabel 3.7: Budgetair saldo per geldstroom in 2013 (x 1.000)

	Additioneel	Werk&Ink	Zorg&Welzijn	Jeugd	AWBZ-b	GGZ	Totaal
Kosten	650	50	150	50	50	0	950
Baten	0	400	500	700	50	50	1.700
Saldo	-650	350	350	650	0	50	750

Zie voorbeeld uit Leeuwarden

Door de verzilveringsproblematiek op deze manier in beeld te brengen kunnen gemeenten structureel bezuinigen. Het biedt namelijk de mogelijkheid om de krachten van budgetmaximalisatie beredeneerd te doorbreken.

Nieuw voor oud

De verzilveringsproblematiek speelt niet alleen binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook daarbuiten. Namelijk



in en tussen uitvoerende instellingen en organisaties. Als de nieuwe manier van werken in AdV's winst oplevert, betekent dat, dat ergens 'oude' hulp-, zorg-, of dienstverlening niet meer nodig is.

Dat is in de praktijk moeilijk te organiseren. Het nieuwe valt nog wel te definiëren en te financieren. Maar wat is dan precies oud? Welke hulp-, zorg- en dienstverleners en organisaties zijn niet meer nodig? Een manier om hier mee om te gaan is instellingen deze vraag intern te laten oplossen. Waar een organisatie extra middelen krijgt voor AdV moet de organisatie deze middelen intern ergens anders schrappen. Maar daar zit precies niet de kracht van een integrale aanpak. Die kracht zit er juist in dat de winst van de ene instelling minder budget voor de andere instelling betekent. En daar gaat het schuren. Want ook hier speelt het mechanisme van budgetmaximalisatie. Organisaties zullen niet snel helpen aantonen dat hun hulp-, zorg- en dienstverlening 'oud' en daarmee niet meer nodig is. Beter geformuleerd zou het dan ook niet 'nieuw voor oud' moeten heten. Maar 'nieuw voor wat-daardoor-niet-meer-nodig-is.'

MKBA's kunnen inzichtelijk maken hoe deze verdeling tussen organisaties plaats moet vinden. Verzilving op uitvoeringsniveau. Maar daarvoor schiet het indicatieve beeld nog te kort. Om verschuiving van middelen tussen organisatie mogelijk te maken moeten de aannames wel met harde data aangetoond worden. Daarmee wordt het mogelijk om de winst van de ene instelling weg te halen bij de andere instelling. En niet alleen binnen bestaande instellingen 'nieuw voor oud' te realiseren.

WAT WILLEN WE?

1. Nieuw voor oud en verzilveren

De grote vraag is natuurlijk in hoeverre gemeenten nieuw voor oud willen financieren en in hoeverre instellingen daar in mee willen gaan. In theorie en op papier is het relatief eenvoudig te regelen. Maar in de praktijk is het minder makkelijk. Het gaat namelijk om mensen die hun baan dreigen te verliezen. Een baan die ze vaak jarenlang hebben uitgevoerd. Bovendien lopen contracten nog enkele jaren. Toch is dit uiteindelijk de consequentie van bezuinigen. We gaan meer met minder doen. Mensen verliezen hun baan. Dit is een harde werkelijkheid. En

de enige manier om daar goed mee om te gaan is om de keuzes die daaraan voorafgaan, te onderbouwen en te legitimeren.

2. Verlagen zorg- en welzijnskosten

Het oplossen van de verzilveringsproblematiek en problemen rond 'nieuw voor oud' zijn een eerste stap op weg naar het structureel inbedden van AdV. Maar dat is niet de grootste uitdaging. De grootste uitdaging is om AdV zo in te bedden dat stijgende zorg- en welzijnskosten getemd kunnen worden. MKBA's van Achter-de-Voordeur-aanpakken laten zien dat het in potentie mogelijk is om preventief duurdere zorg te voorkomen. Ook de eerste resultaten van wijken waar dit over meerdere jaren is gemonitord bevestigen dit beeld. Maar dat beeld is en blijft tijd en plaats gebonden. Het laat zien dat AdV werkt in de specifieke situatie. We weten alleen niet hoe het werkt als aanpakken structureel onderdeel van het sociale domein worden. Want daar zien we andere krachten aan het werk. Krachten die wellicht groter zijn dan de mogelijkheid van een AdV om kosten te beheersen. Zo constateerde Hans van Ewijk in 2010 dat de groei van de tweedelijns zorg de laatste jaren op bijna 10% per jaar ligt. Dit terwijl lokaal welzijn een daling van 2% kent, ook na invoering van de WMO.

3. Afremmen groei

Het is deze groei in de tweedelijns zorg die we uiteindelijk willen temmen of zouden moeten willen temmen. In potentie kan dat volgens uitgevoerde MKBA's. Nu is het tijd omdat te gaan organiseren.

WAT IS DAAR VOOR NODIG ?

1. Permanente monitor

Om te zien in welke AdV kan bijdragen aan het stoppen van deze groei van de tweede lijn is het zaak om te monitoren en de indicatieve MKBA te gaan vullen met harde data uit de praktijk. Het indicatieve hart van de MKBA is de 'beleidstheorie', ofwel de aannames over de te verwachten en gewenste effecten. Welke zorgvraag neemt af door AdV? Welke overheadkosten kunnen mogelijk voorkomen worden? Hoeveel procent minder overlast verwachten we? Door alle aannames in de MKBA te vullen met harde data en blijvend te monitoren ontstaat langzaam een meetbaar overzicht van het hele sociale domein. Hierdoor wordt het in theorie ook mogelijk toekomstige veranderingen



inzichtelijk te maken in termen van kosten en baten. Dit is nodig omdat er met de 3d's veel veranderingen en nieuwe inzichten zullen ontstaan. Inzichten die vragen om het aanpassen van de beleidstheorie.

2. Van indicatief naar actueel

In een statische wereld is het niet ingewikkeld om resultaat te meten. Op $t=0$ spreek je een resultaat af en op $t=x$ kijk je of dat resultaat bereikt is. Eventueel kijk je halverwege hoe de resultaten er voor staan. De domeinen die samenkomen in AdV zijn echter geen statisch geheel, maar een uitermate dynamisch gebied. Ten eerste omdat doelstellingen, afspraken, wetten en regels voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Maar ook omdat de situatie in huishoudens soms sneller veranderd dan met een plan bij te houden is. Kortom, het AdV-domein is continue in beweging. De komende jaren zullen de decentralisaties en de transformatie dat versterken. Verandering in het AdV-domein is de regel en niet de uitzondering. Daarom moet permanente verandering het uitgangspunt zijn bij het ontwikkelen van een meetmethode van het resultaat. Prestatie-indicatoren moeten flexibel zijn.

3. Adequate prestatie indicatoren

Het omgekeerde is vaak het geval. De angst om op korte termijn financiële verantwoording af te moeten leggen, over een onzeker resultaat in een veranderende omgeving, belemmert de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Zo constateerde de Rekenkamer onlangs nog dat het ontwikkelen van kwaliteitsindicatoren in de zorg een niet te onderschatten uitdaging is. De afgelopen vijf jaar is **31 miljoen euro** uitgegeven aan indicatoren die kwaliteit van de zorg transparant maken. De Rekenkamer constateert dat er ondanks die inspanningen nog geen bruikbare set indicatoren beschikbaar is. En belangrijker, de afspraak om minimaal 50% prestatie-indicatoren te ontwikkelen is bij lange na niet gehaald. Slechts 16% van de indicatoren brengt de uitkomst van interventies en behandelingen in beeld.

4. Sturen en bijsturen op resultaat

Indicatoren kunnen niet los van de praktijk, niet zonder ze te gebruiken, ontwikkeld worden. De wereld om ons heen verandert te snel om daarbuiten jarenlang indicatoren te ontwikkelen. Indicatoren moeten namelijk flexibel mee kunnen ontwikkelen met beleidsveranderingen.

Gemeenten staan daarmee voor de uitdaging om indicatoren te ontwikkelen die op twee verschillende niveaus bijdragen aan de mogelijkheid te sturen. Op het eerste niveau gaat het over de inkoop van hulp-, zorg- en dienstverlening bij de uitvoerende partijen. Op dit vlak is outcome-financiering, of uitkomst-financiering al jaren lang de heilige graal van de publieke sector. Iedereen is er naar op zoek, maar niemand heeft hem nog kunnen vinden. Of willen vinden, moeten we misschien zeggen. Want paradoxaal genoeg belemmert de dreiging echt op prestatie-indicatoren afgerekend te worden, de ontwikkeling ervan. Daarom moeten de te ontwikkelen indicatoren ook de mogelijkheid bieden om op het tweede niveau, dat van de beleidstheorie te sturen. De indicatoren moeten inzichtelijk maken in welke mate het beleid, de opdracht die de gemeente verstrekt, bijdraagt aan het resultaat. Dit is noodzakelijk omdat het beleid, de verstrekte opdracht, in termen van logica op papier altijd 100% klopt. Maar de werkelijkheid is weerbarstig, er ontstaan ook onverwachte effecten ([zie hoofdstuk organisatie](#)).

Dus moeten indicatoren inzichtelijk maken in welke mate de uitvoerende instelling en in welke mate beleid verantwoordelijk is voor het tegenvallende of succesvolle resultaat. Alleen dan kunnen gemeenten effectief bijsturen in een veranderende omgeving. En alleen door meer nadruk op bijsturen in plaats van afrekenen te leggen kan de angst om prestatie-indicatoren te ontwikkelen doorbroken worden. Want de mogelijkheid om bij te kunnen sturen is één van de grote voordelen van het sociale domein ten opzichte van het fysieke domein. Immers, een weg kun je niet meer omleggen na oplevering. Subsidieafspraken, een beschikking of een opdracht kun je wel gaandeweg aanpassen. Liefst niet te vaak, of continu, maar wel als het nodig is. Als er gemeten is dat het uitgevoerde beleid niet tot het verwachte resultaat leidt. Dan kunnen organisaties leren en bijsturen. Het is zaak indicatoren met dat doel te ontwikkelen.

5. Financieren op basis van resultaat

Voor die ontwikkeling is het van belang vooral te beginnen met het financieren op resultaat en niet te wachten tot de set indicatoren af is. Daarvoor is het nodig dat gemeenten en uitvoerende partijen gezamenlijk risico gaan leren dragen. Uitvoerende instellingen lopen het risico minder



uitgekeerd te krijgen als de resultaten tegenvallen. Gemeenten lopen het risico meer te moeten uitgeven dan vooraf begroot. De grootte van deze risico's moet vooral in dienst staan van leren en ontwikkelen van prestatie-indicatoren. Dus niet het volledig te beschikken bedrag moet prestatie-afhankelijk zijn. Dit kan om te beginnen bijvoorbeeld ook met 50% of 20% van het bedrag. Zolang er maar een begin wordt gemaakt.



Organisatie

- We weten dat er een grote verscheidenheid aan aanpakken is.
- We kunnen in de uitvoering steeds beter integraal samenwerken.
- We willen deze ontwikkeling ook verticaal integreren. De koppeling tussen beleid en uitvoering moet het mogelijk maken dat ook op beleidsniveau verdere horizontale integratie plaats kan vinden.
- Daarvoor is het nodig dat we “ruimte” “leef” en “doorzettingsmacht” als credo’s voor de uitvoering aanvullen met “leren” en “ontwikkelen” voor beleidsmakers.

6

Hoe pakken we het aan?



In de hoofdstukken hierboven bespraken we huishoudens, professionals, regels en ruimte, financiën en verantwoording. Per thema stelden we ons de vraag wat we weten, kunnen, willen en wat daar voor nodig is. We gaan dat hier niet uitgebreid herhalen. Wel constateren we dat er voor de volgende fase AdV een behoorlijke ontwikkelopgave ligt. Immers, bij ieder thema antwoorden we op de vraag Wat is er nodig? dat er geleerd en doorontwikkeld moet worden. De ontwikkelopgave die we in de bovenstaande hoofdstukken omschreven, vatten we als volgt samen:

- We moeten leren om huishoudens kwalitatief, maar vooral ook kwantitatief in kaart te brengen.
- We moeten leren om professionals in staat stellen om holistisch te kijken en zelf AdV-professionals opleiden.
- We moeten leren vooral ongelijke gevallen te behandelen naarmate ze verschillen, in plaats van gelijke gevallen gelijk te behandelen.
- Tot slot moeten we leren om indicatoren te ontwikkelen die een permanente financiële monitor mogelijk maken en als opdrachtgever te functioneren.

Kortom, in de uitvoering is veel geleerd. Nu ligt de ontwikkelopgave vooral op beleids- en bestuursniveau. De gemeente moet een lerende organisatie worden. Dat is de kern van dit hoofdstuk.

WAT WETEN WE ?

We weten dat er een grote diversiteit aan aanpakken en organisatievormen bestaat in AdV-land. Sommige gemeenten voeren zelf de regie, anderen besteden het uit. Sommigen nemen generalisten in dienst, anderen huren specialisten in. Soms organiseren welzijnsorganisaties AdV, soms de GGD of de GGZ, dan weer de sociale dienst of het CJG. Soms zijn het met name gemeentelijke diensten die meedoen, dan weer juist 'externe partners'. Sommige AdV's richten zich vooral op kinderen, anderen op ouderen, wijken, straten, zieken, schoolverlaters, ex-gedetineerden, armen, noem maar op. Toch zijn er zeker een aantal rode draden te rijgen door alle aanpakken.

Integrale kokers

We weten bijvoorbeeld dat veel projecten vooral integraal binnen een 'koker' werken. Binnen de OGGZ bijvoorbeeld, of binnen de jeugdzorg. Binnen de WMO of binnen het

veiligheidsdomein. Binnen het welzijnsveld, of binnen de maatschappelijke zorg. Dat is al een prestatie op zich. Toch zien we vaak dat er in een stad meerdere integrale aanpakken bestaan. Naast een specifieke MPG-aanpak, werken ook het Veiligheidshuis, het CJG, het WMO-loket en de GGD integraal op hun eigen domein. Soms werken integrale aanpakken zelf langs elkaar. Vaak gebeurt dat als integrale aanpakken een specifieke doelstelling meekrijgen (Het kind centraal! Mensen uit een isolement helpen!). Kortom, het is druk op de markt van de integrale aanpakken. We zijn al huishoudens tegengekomen waar meerdere coördinatoren regie hadden. De positieve kant is dat partijen elkaar binnen hun eigen domein goed hebben leren kennen. Maar een AdV-project waarbij de GGZ, BJZ, Sociale Zaken, Verslavingszorg, Politie en Welzijn gelijkwaardig samenwerken, zijn we nog nauwelijks tegengekomen.

Beleid – uitvoering

Ook weten we dat de kloof tussen beleid en uitvoering maar mondjesmaat gedicht wordt. Jarenlang hebben we hardnekkige problemen geprobeerd op te lossen door 'lef', 'ruimte' en 'doorzettingsmacht' van uitvoerders te eisen. Met name vanuit beleidsafdelingen. Bestuurders daagden professionals zelfs uit om 'de randen van de wet' opzoeken. Dat appèl was nodig. En het heeft z'n functie gehad. Professionals werken beter samen, en krijgen veel voor elkaar. Het stimuleren van professionals om meer ruimte te pakken, heeft als beleidsinstrument zijn belangrijkste tijd gehad. We moeten verder kijken welke factoren belemmeren dat professionals effectief functioneren. Want het vragen van 'lef' van uitvoerders, loopt tegen beleidsmatige grenzen aan. Als uitvoerders aangeven dat ze niet verder komen met een klant die de schuldsanering niet meer in mag, dan moeten ze 'onconventioneel werken'. Als een professional aangeeft dat de regiobinding tot ongewenste effecten leidt, dan moet hij 'meer ruimte pakken.' Daarmee voorkomen we dat de beleidsorganisatie leert van wat de professionals in de uitvoering waarnemen. In andere woorden, de roep om lef en ruimte, zit met name de verder ontwikkeling van de weg. Signalen van achter de voordeur dringen niet langer door tot de mensen die beleid maken, omdat ze de afgelopen jaren geleerd hebben dat de uitvoering alles moet oplossen. Als dat dus niet lukt, betekent het dan automatisch de uitvoering iets niet goed heeft gedaan. Het is tijd om de AdV-uitgangpunten



(integraal werken, holistisch kijken, doen wat nodig is) ook voor beleidsmakers te laten gelden. Immers, in de uitvoering kunnen problemen voor individuele huishoudens worden opgelost, alleen op beleidsniveau kunnen problemen structureel worden aangepakt.

WAT KUNNEN WE?

We onderscheiden aldus verschillende fasen van de *Achter-de-Voordeur-Aanpak*.

Fase 0: Traditionele verkokering

Gemeenten werken top-down met verschillende beleidsafdelingen en uitvoeringsinstellingen gestandaardiseerd aan het oplossen van problemen van huishoudens.

Fase 1: Samenwerking binnen de koker

Uitvoeringsinstellingen binnen dezelfde 'koker', veiligheid bijvoorbeeld, of sociale zekerheid, of zorg, krijgen ruimte om samen te werken 'achter de voordeur'.

Fase 3: Samenwerking tussen de kokers

Uitvoeringsinstellingen uit verschillende kokers krijgen de ruimte om 'achter de voordeur' samen te werken en maatwerk te leveren.

Fase 4: Samenwerking tussen beleidsafdelingen

Niet alleen uitvoeringsinstellingen uit de verschillende kokers werken samen, maar ook op beleidsniveau worden kokers doorbroken.

Fase 5: Samenwerking tussen gemeentelijke en andere organisaties

Op zowel beleids- als uitvoerend niveau werken gemeenten en andere organisaties (OM, GGZ, Jeugdzorg) samen.

Fase 6: Verticale integratie

Niet alleen wordt er op beleids- en uitvoeringsniveau 'horizontaal' samengewerkt, ook vindt er 'verticale integratie' plaats: beleid en uitvoering gaan beter samenwerken.

Fase 7: Kanteling: Uitvoering in de lead

Uitvoering wordt niet meer gezien als verlengstuk, of sluitstuk van beleid, maar op basis van ervaringen en observaties in de uitvoering worden beleidsdoelstellingen vastgesteld en aangepast.

De meeste gemeenten bewegen zich tussen fase 1 en fase 5. In sommige steden, worden de eerste stappen van fase 6 uitgetoet. Niet alleen werken uitvoerende instellingen uit verschillende domeinen steeds beter samen, ook is er steeds meer aandacht voor de relatie tussen uitvoering en beleid. De relatie staat steeds meer in het teken van het leren van de praktijk. Om fase 7 te bereiken is het van belang dat die trend doorzet. Hieronder gaan we in op de vraag hoe dat moet.

WAT WILLEN WE?

Zoals gezegd, de relatie tussen beleid en uitvoering is aan verandering toe. De praktijk, de uitvoering en de professional moet centraal staan de komende jaren. Dat betekent dat de relatie tussen beleid en uitvoering moet veranderen. De uitvoering is dan niet langer het sluitstuk van politiek en beleid, maar veeleer de basis. Beleid wordt dan gemaakt op basis van wat professionals in de uitvoering waarnemen.

1. Ruimte voor de uitvoering

Daarvoor is het in de eerste plaats van belang dat er een einde komt aan de blauwdruk. Daarmee bedoelen we het volgende. Traditioneel gezien is de relatie tussen beleid en uitvoering behoorlijk statisch. Politici articuleren maatschappelijke problemen en debatteren over de vraag hoe we schaarse middelen over publieke problemen moeten verdelen (Jongeren moeten aan het werk!). Beleidsmakers vertalen die keuzes vervolgens in doelstellingen (20% reductie van jongerenwerkloosheid, bijvoorbeeld) en in de uitvoering mogen professionals die doelstellingen realiseren. Daar krijgen ze verschillende instrumenten voor. Naarmate de doelstelling beter bereikt wordt, spreken we van geslaagd beleid. In de hiërarchie van het oplossen van publieke problemen nemen uitvoerders dus een belangrijke, doch ondergeschikte rol in. Ze gaan niet primair over de vraag waar het geld het beste voor ingezet kan worden. Ze gaan ook niet over de vraag wat schappelijke en haalbare doelstellingen zijn. Ze gaan over de vraag welke instrumenten ze het beste kunnen inzetten.



Die rolverdeling is in de afgelopen jaren in het kader van AdV behoorlijk op de schop gegaan. Professionals hebben een belangrijke rol gekregen in het signaleren van problemen. Daarnaast ontwikkelen professionals steeds vaker oplossingen die vervolgens politiek en beleidsmatig geaccordeerd worden. Ook zijn ze steeds handiger geworden in het behalen van bovenaf opgelegde doelstellingen. Kortom, professionals zijn steeds beter geworden in het omgaan met het systeem. Maar het 'omgaan' met het systeem is niet voldoende. Het zou mooi zijn als het systeem optimaal zou functioneren voor professionals in de uitvoering.

2. Focus op onverwachte effecten

Daarvoor is het ten eerste van belang dat professionals (mede)kunnen bepalen welke problemen prioriteit hebben. De komende jaren is dat van belang omdat nog veel onzeker is over hoe de decentralisaties en de transities gaan uitpakken. Natuurlijk, net als ieder beleid zullen de decentralisaties, de transitie en de transformatie effect sorteren. En we weten ook wat het verwachte effect is: namelijk meer ruimte voor gemeenten, meer maatwerk voor de burger en efficiëntere hulp-, zorg- en dienstverlening. Maar naast verwachte en gewenste effecten weten we ook dat beleid vrijwel altijd onverwachte en ongewenste effecten heeft. Het zou dus ook kunnen dat gemeenten minder ruimte krijgen, er meer standaardisering optreedt (in plaats van maatwerk) en dat er meer bureaucratie ontstaat in plaats van efficiency.

Effecten	Gewenst	Ongewenst
Verwacht	Goedkopere en betere hulp-, zorg- en dienstverlening.	
Onverwacht		Duurdere en minder goede hulp-, zorg- en dienstverlening.

Figuur 1: Verwachte effecten 3d's

3. Omarm dynamiek

In een stabiele wereld die we kennen, valt er vrij goed voor te sorteren op onverwachte en ongewenste effecten. Naarmate er meer veranderd, en we de wereld waarin we werken minder goed kennen, is de voorspelbaarheid van onverwachte effecten ook minder groot. Dat komt omdat ons de kennis ontbreekt op beleid op te baseren. Nu wil het geval dat de komende jaren de wereld minder zeker zal zijn dan de jaren ervoor. De economische crisis zorgt voor steeds meer nieuwe bezuinigingen. Wetgeving verandert sneller dan voorheen. En met de decentralisaties krijgen gemeenten verantwoordelijkheden die ze nog niet eerder hebben gehad. Dat betekent dat het aantal onverwachte en ongewenste effecten vermoedelijk toe zal nemen. En dat betekent dat het reduceren van het aantal onverwachte en ongewenste effecten van beleid belangrijker wordt in relatie tot het maximaliseren van het aantal verwachte en gewenste effecten van beleid.

De 'traditionele manier' van beleidsontwikkeling zoals we die schetsten is daar echter niet op toegerust. Ongewenste effecten worden vaak geassocieerd met fouten. Als de wens om het aantal werkloze jongeren te reduceren met 20% leidt tot het vergroten van het aantal werkloze jongeren, of tot een hoger percentage voortijdig schoolverlaters, is



het weinig opportuun om daar verder mee aan de slag te gaan. Het zal worden gezien als 'mislukt beleid'. Politici en beleidsmakers zien onverwachte en ongewenste effecten vaak als 'fouten'. Daarom zullen professionals die ze signaleren zelden een luisterend oor vinden. Tegelijkertijd weten we dus dat de onzekerheid en daarmee de onverwachte effecten van beleid zullen toenemen.

Daarom is het van belang dat we onverwachte effecten van beleid, of de drie decentralisaties in dit geval, niet zien als fouten, maar als mogelijkheid om de plannen aan te scherpen. En omdat de onverwachte en ongewenste effecten lastiger te voorspellen zullen zijn, moet het observatievermogen van de organisatie worden vergroot. Immers, als ze niet te voorspellen zijn, moeten onverwachte effecten in de praktijk worden waargenomen. En het zijn juist de professionals die ze als eerste tegenkomen. Daarom is het van belang dat de organisatie leert van de observaties van professionals.

Dat is niet vanzelfsprekend. Leren van onverwachte effecten tijdens het uitvoeren van beleid, ontstaat niet vanzelf. Als onverwachte effecten al opgespoord worden, dan krijgen uitvoerders te horen dat ze meer 'lef' moeten hebben, meer 'doorzettingsmacht' moeten grijpen, of 'meer ruimte' moeten pakken. Maar uiteindelijk zijn het niet de uitvoerders die zelf 'ruimte' moeten pakken, maar beleidsmakers en bestuurders die ze ruimte moeten bieden. In andere woorden, als de beleidsorganisatie zichzelf geen ruimte gunt om te leren van de onverwachte effecten van de eigen plannen, is 'meer ruimte en lef' voor de uitvoerders een loze kreet.

En precies daar komt AdV in het vizier. Immers AdV wordt continu geconfronteerd met onverwachte effecten van beleid. Niet alleen in de uitvoering, maar ook op beleidsniveau. Langzaam leert de organisatie dat knelpunten niet zozeer staan voor 'fouten', maar voor 'verbeterpunten'.

Waarom? Omdat gemeenten de nieuwe verantwoordelijkheden niet in één keer perfect uit kunnen voeren. Dat ligt niet aan gemeenten maar aan het feit dat zo'n grote operatie gewoonweg niet in één keer perfect is uit te voeren. Het is een proces waar geleerd moet worden. Om dat goed te kunnen doen, moet de gemeente kunnen

anticiperen op basis van de onverwachte effecten die in de praktijk ontstaan.

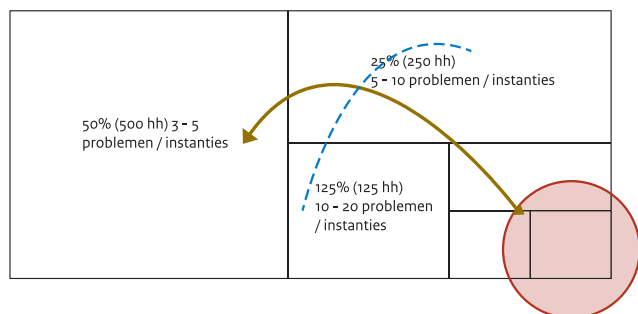
Wat betekent dat concreet? AdV's zijn vooral bezig geweest met de hulp, zorg- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Het oplossen van hun problemen was het doel van AdV. In de toekomst kan daar, gezien het bovenstaande, een doel bijkomen. Namelijk het leren van de onverwachte effecten van de plannen die in het kader van de decentralisatie en de transformatie uitgevoerd worden. Op basis daarvan kunnen die plannen aangescherpt worden. Geen blauwdruk model dus, waarbij professionals in de uitvoering het sluitstuk zijn. Maar meer een ontwikkelmodel, waarbij de AdV-professionals aanscherpt, aanpast, aanstuurt en bijstuurt, waar onverwachte en ongewenste effecten de verwachte en gewenste effecten overstijgen. AdV krijgt er dus een taak bij: niet alleen het oplossen van problemen van huishoudens, maar ook het structureel verbeteren van beleid.

Een voorbeeld. Tijdens de transformatie merken professionals dat er ineens meer meldingen binnen komen van bijstandsmoeders met kinderen onder de vier jaar oud. Ze blijken specifieke problemen te hebben met het krijgen van de juiste zorg voor de kinderen. Professionals ontdekken dat er een weeffout in het nieuwe systeem zit en brengen dit ter sprake. De weeffout wordt hersteld.

4. Preventieve werking

Maar AdV kan ook gebruikt worden om de doelgroepen en in het bijzonder de nieuwe doelgroepen te leren kennen. Wederom een voorbeeld om dat duidelijk te maken. Tijdens het implementeren van de decentralisaties ontdekt een AdV-team dat de combinatie van de WSNP en een OTS voor een van de kinderen veel stress oplevert en de zelfredzaamheid van een gezin niet bevordert. Zeker als ook nog eens blijkt dat de ouders geestelijke problemen hebben (GGZ). In de teambespreking blijkt dat andere professionals de combinatie van OTS, WSNP, en GGZ herkennen als problematisch. Daarop wordt besloten om in preventieve zin beter te letten op mensen die schulden, opvoedingsproblematiek en psychische problemen al in het voorveld combineren. Om te voorkomen dat ze afglijden naar de tweede lijn. In andere woorden: door gezinnen met meerdere problemen te helpen, ontdekken professionals hoe ze kunnen voorkomen dat andere

gezinnen afglijden. Precies daarin schuilt het verband tussen hulp en preventie.



Figuur 3: de preventieve werking

Eenzijds kan AdV tijdens en na transformatie en decentralisaties dus fungeren als aanjager van preventie en anderzijds als problemsolver en belangrijker: zorgdragen voor het tijdig bijsturen van het decentralisatie en transitieproces. Feitelijk biedt AdV daarmee de flexibiliteit die iedere organisatie nodig heeft. Door AdV kan de organisatie op tijd bijsturen in het geval dat er ongewenste effecten ontstaan. En dat gaat ongetwijfeld gebeuren.

WAT IS DAARVOOR NODIG?

1. Professional centraal tijdens transitie

Zoals we al eerder vertelden zijn de pijlers waar onze verzorgingsstaat op rustte verzet. We kunnen er niet per definitie meer vanuit gaan dat we economisch groeien. Demografische ontwikkelingen dwingen tot andere verzorgingsarrangementen en solidariteit is niet altijd meer vanzelfsprekend. Dat betekent dat we de relatie tussen politiek, beleid en uitvoering anders moeten gaan zien. En dat betekent dat we de relatie tussen kennis en beleid anders moeten gaan zien. Anders geformuleerd: de maakbaarheid van de samenleving wordt vormgegeven in de uitvoering.

In deze onzekere tijden kunnen we vooral in de uitvoering ontdekken of beleid werkt, waarom het werkt, hoe het werkt. Vervolgens is het een politieke vraag wat we daarvan vinden. Het is daarom zaak om de politiek vanuit de uitvoering beter te informeren. Dit vraagt van de beleidsorganisatie een vertaalslag. Een vertaalslag tussen kennis uit de praktijk en politieke wensen. Tussen weten en willen.

2. Leren in plaats van Lef

Daarvoor is het nodig dat we 'ruimte', 'lef' en 'doorzettingsmacht' als credo's voor de uitvoering aanvullen met 'leren' en 'ontwikkelen' voor beleidsorganisaties. De interface tussen burger en bestuur wordt, als het om de verzorgingsstaat gaat, gevormd door burger en uitvoering. Dat moet in de toekomst centraal staan als het om effectief beleid gaat.

3. Flexibiliteit en kleine stappen

In andere woorden: de onverwachte effecten van goede bedoelingen en de dilemma's die uitvoerders in de uitvoering en achter de voordeur tegenkomen zouden ook input moeten zijn voor politiek debat. In zekere en stabiele tijden kunnen politici en beleidsmakers bepalen wat er moet gebeuren. In onzekere en instabiele tijden is het ook van belang dat de uitvoering laat zien wat werkt en wat niet. Niet met behulp van grote blauwdrukken, maar door met kleine stappen vooruit te gaan. Immers, wie kleine stappen zet is wendbaarder en flexibeler dan degene die van te voren zijn route uitstippelt en daar met zevenmijlslaarzen doorheen gaat.

4. Leren voor produceren

Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn belangrijke criteria voor de publieke organisatie van de toekomst. Het besef dat kwaliteit geen statisch, maar vooral een dynamisch begrip is gaat daaraan vooraf. Voor de relatie tussen uitvoering, beleid en politiek betekent dat, dat onverwachte effecten leiden tot leren in plaats van afrekenen. In andere woorden, de organisatie van de toekomst is een lerende organisatie in plaats van een productieorganisatie. Het succes daarvan begint en eindigt bij de uitvoering.



AdV: De praktijk als landingsbaan

- We zetten uiteen wat er moet gebeuren om de volgende fase AdV tot een succes te maken!
 1. Huishoudens: *Ken uw doelgroep!*
 2. Professionals : *AdV als discipline!*
 3. Regels en ruimte: *Gebruik ruimte effectief!*
 4. Financiën: *Blijf permanent monitoren!*
 5. Organisatie: *Ontwikkel een lerende organisatie*





Hierboven hebben we beschreven wat we weten, kunnen, willen en wat daar voor nodig is op het gebied van huishoudens, professionals, regels, kosten en baten en organisatie. De conclusie luidt als volgt: zes jaar experimenteren met Achter-de-Voordeur-aanpakken heeft zoveel kennis opgeleverd, dat het tijd is voor de volgende fase. Met de transities in het sociale domein en het zorgdomein dient die volgende fase zich als het ware vanzelf aan. Achter-de-Voordeur-aanpakken zijn jarenlang de cockpit van sociale vernieuwing geweest. Vaak ging het om huishoudens met meerdere problemen. Nu is het tijd om die lessen en inzichten te verbreden naar het hele sociale domein. Bottom up, rendabel, effectief, autonoom. De gemeentelijke beleidsorganisaties staan voor een grote uitdaging. Ze kunnen de AdV-praktijk gebruiken als landingsbaan. Die ontwikkeling geven we weer in de onderstaande tabel. De zeven fases die we in het vorige hoofdstuk onderscheidde, hebben we daarin aangevuld met de inzichten die we in de andere hoofdstukken formuleerden. (*Zie volgende pagina*). Op basis van deze tabel kunnen gemeenten inschatten hoe ver ze zijn.

Om dat aan te jagen formuleren we hieronder een ontwikkelopgave voor de volgende fase AdV aanpakken. Zoals zal blijken ligt die opgave vooral op beleidsniveau. De scan vormt het vervolg op het ideaalmodel uit “De Ronde van Hamed” en het 4+1 model uit “Het rendement van Zalmgedrag”. Want waar die modellen nodig waren om Achter-de-Voordeur-modellen op de agenda te zetten (Hamed) en te verduurzamen (4+1) hebben we nu een model nodig waarmee AdV kan verbreden richting de transformatie. Dat model geven we vorm als scan en volgt hieronder. Uiteraard is het gebaseerd op de hoofdstukken hierboven en op de meest recente inzichten over de decentralisaties.

Ontwikkelagenda AdVII

1. **Huishoudens Ken uw doelgroep!**
 - a. Ken je doelgroep op alle gebieden (kosten, voorzieningen, problemen).
 - b. Ontwikkel robuuste kwantitatieve managementinformatie op basis van factlabs, doelgroepanalyses en problemenscans
 - c. Gebruik kwalitatieve casuïstiek om kwantitatieve gegevens te bevragen, als reality-check.
 - d. Definieer het doorbreken van een neerwaartse spiraal ook als een prestatie (voorkom de entry-exit paradox)
 - e. Faciliteer, stimuleer en reguleer het permanent uitwisselen van gegevens.
 - f. Experimenteer met huishoudens als regisseur van eigen dossiers

2. **Professionals AdV als discipline!**
 - a. Selecteer teams van mensen die holistisch kunnen denken en handelen.
 - b. Zie de teams en de activiteiten van de teamleden als permanente leeromgeving.
 - c. Besef dat goede AdV-professionals schaars zijn en biedt ze ruimte (mentaal, cognitief en in tijd)
 - d. Ontwikkel competentieprofielen van en voor bestuurders en beleidsmakers die met AdV te maken hebben
 - e. Werk met communities of practice, coaching on the job en creëer stageplekken en meer aandacht voor AdV in curricula op MBO, HBO en WO niveau.

3. **Regels en ruimte Gebruik ruimte effectief!**
 - a. Wendt de toekomstige beleidsruimte functioneel aan en regel het lokaal niet dicht.
 - b. Ga uit van ongelijke gevallen die je behandelt naarmate ze verschillen in plaat van gelijke gevallen die je gelijk behandelt. De uitzondering is de regel
 - c. Expliciteer verschillen
 - d. Formaliseer informele oplossingen die in de praktijk ontstaan



4. **Financiën Blijf permanent monitoren!**
 - a. Vervang 'Nieuw voor oud' en verzilver de winst (boek bezuinigingen in)
 - b. Verlaag zorg- en welzijnskosten door de groei af te remmen
 - c. Accepteer tegelijkertijd dat de kost voor de baat uitgaat
 - d. Stuur bij en financier op basis van resultaat
 - e. Ontwikkel permanente actuele MKBA's (in plaats van ex ante indicatief)

5. **Organisatie Ontwikkel een lerende organisatie**
 - a. Gebruik de uitvoering als landingsbaan
 - b. Focus op onverwachte effecten en preventie
 - c. Maak AdV de spil van de transitie
 - d. Ga uit van leren en ontwikkelen in plaats van lef en doorzettingsmacht
 - e. Geen blauwdrukken maar kleine stappen (omarm dynamiek)
 - f. Ontwikkel een lerende organisatie in plaats van een productieorganisatie



Fase	Naam	Organisatie	Huishoudens	Professionals	Regels en Ruimte	Financien en verantwoording	Decentralisatie en transformatie
1	Traditionele verkokering	Gemeenten werken top-down met verschillende beleidsraffelingen en uitvoeringsinstellingen gesandaardiseerd aan het oplossen van problemen van huishoudens.	Samenhang problematiek onzichtbaar	Wenig tot geen samenwerking	Veel regels, weinig ruimte	Standaard verkokerde financiering	Geen rol van bekenis
2	Samenwerking binnen de Koker	Uitvoeringsinstellingen binnen dezelfde "koker", veiligheid bijvoorbeeld, of sociale zekerheid, of zorg, krijgen ruimte om samen te werken "achter de voordeur".	Samenhang problemen binnen domein zichtbaar voor beperkte caseload (vaak pilot to 20 gezinnen). Kwalitatieve gegevens per casus.	Professional komt achter de voordeur en kijkt ook buiten eigen taken en verantwoordelijkheden. Voorzichtigte aanzet tot één plan, één gezin, één regisseur. Monodisciplinair handelen.	ADV-professional krijgt ruimte om achter de voordeur te doen wat nodig is, en niet alleen wat aangeboden kan worden. Ruimte wordt beperkt door overige instellingen die ook ruimte nemen. En door gepercipieerde regels waar je weinig aan kan veranderen. Voorzichtig begin met escalatieladder.	Tijdgebonden budget voor pilot of experiment. Additioneel gefinancierd waardoor potentiele besparing moeilijk inzichtelijk gemaakt kan worden. Verantwoording op basis van stijging gezin op sociale ladder.	Kleine rol (zicht op enkele samenwerkingsoctessen)
3	Samenwerking tussen de kokers	Uitvoeringsinstellingen uit verschillende kokers krijgen de ruimte om "achter de voordeur" samen te werken en maatwerk te leveren.	Samenhang problemen verschillende domeinen zichtbaar (voor caseload, vaak pilot to 60 gezinnen). Kwalitatieve gegevens per casus.	Professionals komen samen in casusbesprekingen. Bespreken caseload en casus, maken afspraken en stemmen af. Interdisciplinair handelen. Lef en doorzettingsmacht belangrijke competenties.	Ruimte wordt gecreëerd in onafhinge afstemming voor zover instellingen elkaar in de weg zitten. Beperking vooral door beleidsregels, ranges, en cultuur. Bij juridische knelpunten wordt vooral naar andere instellingen gekeken ("Wij kunnen er niets aan doen"). Bij sagnatie volgt opschaling of escalatie.	Tijdgebonden budget voor pilot of experiment. Verantwoording op basis van stijging gezin op sociale ladder en op basis van verbeterde samenwerking.	Zicht op mogelijke uitvoeringspraktijken na transitie.
4	Samenwerking tussen beleidskokers	Niet alleen uitvoeringsinstellingen uit de verschillende kokers werken samen, maar ook op beleidsniveau worden kokers doorbroken.	Integrale aanpak samenhangende problemen mogelijk voor complete caseload van wijk of buurt. Beperkte kwantitatieve gegevens stadsbrede caseload.	Professionals ontwikkelen holistische blik en leren andere domeinen en oplossingen kennen. Best practices (auto-didacten) vallen op. Voorzichtigte aanzet gebruik competenties. Interdisciplinair handelen	Het creëren van ruimte wordt gezien als professionele taak. Ruimte "heb" je niet, maar moet je nemen of creëren. Professionals creëren ruimte achter de voordeur door onderling af te stemmen. Beleidsmakers worden zich bewust van ruimtebeperkende rol.	Tijdgebonden projectfinanciering met op te verwelven op basis van succes. Succes afmeten aan aantal opgeloste problemen, en samenwerking op beleidsniveau.	Basis om op voort te bouwen tijdens transitie en wellicht tijdens transformatie.
5	Samenwerking tussen gemeentelijke en andere organisaties	Op zowel beleids- als uitvoeringsniveau werken gemeenten en andere organisaties (OM, GZ, Jeugdzorg) samen. Integraal handelen.	Integrale samenwerking en verbetering aanpak mogelijk voor hele caseload. Kwantitatieve gegevens hele caseload.	Trans van ADV-professionals met verschillende actieronden worden getraind en "on the job" gekoched in de holistische benadering. Ze krijgen tijd om te leren, te reflecteren en te ontwikkelen. Recrutering professionaliseert op basis van competenties. Transdisciplinair handelen.	Beleidsmakers spannen zich in om ruimte te creëren. Besef ontstaat dat maatwerk eerder regel dan uitzondering is. Professionals leren te vertrouwen op professioneel oordeel in plaats van op de uitkomst van protocollen en procedures. Zaken die vastlopen worden gescalteerd.	Tijdgebonden profectfinanciering voor nrtiekosten en leerproces. Instellingen leveren professionals in natura (begin nieuw voor oud). Verantwoording op basis van structurele verbetering huishoudens en monitoring voorafgegaan door MKBA.	Uitgangspunt tijdens decentralisatie, transitie en transformatie.
6	Verticale integratie	Niet alleen wordt er op beleids- en uitvoeringsniveau "horizontaal" samengewerkt, ook vindt er verticale integratie plaats: beleid en uitvoering gaan beter samenwerken.	Op basis van bevindingen professionals beleid aanscherpen. Kwantitatieve en kwalitatieve gegevens hele caseload.	Erkenning van ADV-professional als vak. ADV-professionals krijgen meer salaris en meer invloed. Waarnemingen en observaties vormen input voor beleid. Holistisch handelen. Leven belangrijke competentie.	Maatwerk staat centraal. Professionals vertrouwen niet alleen hun eigen oordeel, maar ook het oordeel van de andere professionals. Regels en knelpunten die in de weg zitten, worden beleidsniveau geadresseerd.	Indicatieve MKBA is leidend bij monitoring. Slagen verzuivering door middel van oud voor nieuw is criterium voor succes. Kwantitatieve verantwoording veranagt kwalitatieve verantwoording. Bezuiningsopgave dominant.	Spl decentralisatie, transitie en transformatie.
7	Kanteling: Uitvoering in the lead	Uitvoering wordt niet meer gezien als verlengstuk, of sluitstuk van beleid, maar op basis van ervaringen en observaties in de uitvoering worden beleidsdoelstellingen vastgesteld en aangepast.	Permanente dynamische monitor hele caseload.	Beste mensen op de beste plek. ADV-professionals vormen spil decentralisatie, transitie en transformatie. Ze zijn niet alleen uitvoerder van beleid, maar voorzien beleid juist van input voor effectieve transitie. ADV als discipline. Ontwikkelen belangrijke competentie.	ADV-professionals krijgen ruimte om problemen om te lossen en beleid aan te scherpen. Op eerste orde niveau helpen ze huishoudens. Op tweede orde niveau geven ze de transitie structureel vorm. Ze gaan tevens over de toegang tot duurder zorg, dienst en hulpverlening. Afbakening ruimte staat in teken van expliciete en geaccordeerde checks and balances.	ADV-professional gaat over toegang tot duurder zorg. Verzuiverplan is leidend. "Oud" verdwijnt. "Nieuw" verschijnt. Nieuwe dynamische prestatieindicatoren staan centraal in verantwoording. ADV belangrijke rol bij gemeente als opdrachtgever.	Model voor post-transformatie. Slip op de horizon.



Colofon

Dit eBook is een vervolg op het eBook 'Aan de slag achter de voordeur' van het ministerie van BZK vanuit het landelijk project aanpak Achter de Voordeur/Multi Probleem Gezinnen. Het is gemaakt in opdracht van het ministerie van BZK en het ministerie van VWS.

Ministerie van BZK

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van VWS

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Betrokkenen vanuit het rijk

Jeanet Zonneveld (ministerie van BZK), Inge Vossenaar (ministerie van BZK), Monique Verbraeken (ministerie van BZK), Siham Karmaoui (Ministerie van BZK) en Floor Meenhorst (ministerie van VWS).

Auteurs

Albert Jan Kruijter en Harry Kruijter, Instituut voor Publieke Waarden.

Vormgeving

GBE communicatie, Den Haag

Mei 2013

