







# Het rendement van zalmgedrag

De projectencarrousel ontleed

Een initiatief van Start Foundation en  
het Ministerie van Wonen, Wijken & Integratie



Wonen, Wijken en Integratie  
Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

in samenwerking met DGV en Nicis Institute

**DGV** holding bv

**Nicis**  
INSTITUTE

Een projectleider die al meer dan 25 jaar actief is in het sociale domein noemt zijn handelen ‘zalmgedrag’. Oftewel: altijd tegen de stroom inzwemmen. En daarmee beschrijft hij treffend het gevoel dat veel projectleiders die wij spraken uitten. Het gegeven dat projecten buiten de traditionele domeinen (onderwijs, zorg, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg, etc.) opereren maar tegelijk in die domeinen interveniëren, levert spanningen op over de toepassing van regels, protocollen, mandaat en zeggenschap. De projecten zitten constant in een spagaat tussen samenwerken en ruzie maken. De projectleiders van dit soort projecten worden vaak gezien als lastige mensen, luizen in de pels, maar er is ook veel waardering en zelfs bewondering voor die ‘diehards’ die niet opgeven. Ze overleven in de projecten-carrusel en hun maatschappelijk rendement is hoog, maar het blijft tegen de stroom in zwemmen. Kan dat veranderen?

<b>1. Inleiding</b>	7
<b>2. Het fenomeen projectencarrousel</b>	13
2.1 De klachten over de projectencarrousel	13
2.2 De projectencarrousel als verschijnsel	13
2.3 De omvang van de projectencarrousel	14
2.4 Elke denkbare doelgroep komt langs in de projectencarrousel	14
2.5 De verwachtingen over de projectencarrousel	15
<b>3. De projectencarrousel onder de loep</b>	17
3.1 De projectencarrousel als kweekvijver?	17
3.2 ‘Wereldberoemde projecten’ voor deelnemers met meevoudige problematiek	17
<b>4. De projectencarrousel en de doelgroepen</b>	19
4.1 Het sociale domein toont als strijdtoneel	19
4.2 De projectencarrousel in de wijk	20
4.3 De overlap van de interventies: een plaatje	22
4.4 Verdwalen tussen de loketten	23
4.5 Wanhopige hulpverleners	24
4.6 Botsing van leefwerelden	25
4.7 Laboratoria als vijfde wiel aan de wagen	26
<b>5. Methodiek van de Emancipatie en het frontlijnvraagstuk</b>	29
5.1 De Rotonde van Hamed	29
5.2 Intermezzo: het proces van marginalisering	31
5.3 De methodiek van de emancipatie	32
5.4 De kracht van generalisten, professional of niet	33
5.5 Generalisten en specialisten: het vraagstuk van frontlijnstrategie.	34
<b>6. Survival of the fittest; waarom verduurzamen complex is</b>	37
6.1 Klagende projecten	37
6.2 Overleven of niet: zes beren op de weg	38
6.3 Het proces van inbedden	42
6.4 De survival of the fittest	44

<b>7. De impact van goede praktijken en verduurzamingspogingen</b>	47
7.1 De verborgen impact van goede praktijken	47
7.2 Hoopvolle bestuurlijke praktijken	48
7.3 De fondsen	49
7.4 Ondernemende mensen of ‘best persons’	50
<b>8. Verduurzamingsmodel op casusniveau</b>	53
<b>9. Samenvatting en aanbevelingen</b>	57
9.1 De projectencarrousel ontleed: samenvatting	57
9.2 Winnen van handelingsruimte	60
9.3 Aanbevelingen	61
9.4 Slotwoord	63
<b>Bijlage</b>	
Bijlage 1 Deventer: Structurele tijdelijkheid genereert duurzaamheid	67
Bijlage 2 Futuro: een fragmentarisch landschap voor een sluitend traject.	75
Bijlage 3 De omvang van de onderkant van de samenleving en de risicogroepen daarin	89
Bijlage 4 Vormgeving van het actieonderzoek ‘aanpak van de projectencarrousel’	91







Dit is het verslag van een ‘flitsonderzoek’. In tien maanden tijd hebben we geprobeerd greep te krijgen op de projectencarrousel in het publieke domein om over de werking van de projectencarrousel tenslotte iets zinnigs te kunnen zeggen en verlost te raken van louter onderbuikgevoelens dat er iets mis is. Dat deden we door middel van actieonderzoek. In dit type onderzoek worden de onderzoekers geconfronteerd met het object van onderzoek, in ons geval projecten en hun stakeholders, om verandering- of handelingsgerichte kennis te verwerven. Actieonderzoek is per definitie casusonderzoek, zo ook in ons geval. We namen 14 projecten onder de loep waarvan er 10 nog bestaan. Wij gingen deel uitmaken van een proces van reflectie maar ook van een beweging om verandering tot stand te brengen, kennis aan te dragen en zorg te dragen voor de verslaglegging van de processen en voortschrijdende inzichten.

Al doende vielen we van de ene verbazing in de ander. Het startschot van het onderzoek naar de projectencarrousel was de publicatie van een prikkelend essay.<sup>1</sup> Zonder wetenschappelijke pretenties werden stellingen en hypothesen geponeerd gebaseerd op observaties, vele publicaties en voorbereidende gesprekken. Na zes maanden onderzoek en tientallen gesprekken bleken de oorspronkelijke hypothesen en stellingen onjuist. Alles bleek net iets anders te liggen dan we veronderstelden en de complexiteit die zich ontspon liet zich niet vangen in een eenduidige context.

In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat met de projectencarrousel wordt bedoeld, want bij het begrip projectencarrousel heeft iedereen een andere perceptie. Er wordt antwoord gegeven op vragen als ‘voor wie draait de carrousel en welke actoren zijn hierbij betrokken.’ Het beeld dat wij schetsen is dat de projectencarrousel draait ten behoeve van de onderkant van de samenleving, wat in ons jargon ‘de 10%’ is gaan heten. Inzet van al die projecten is het vinden van werkmethoden om sociale, culturele en economische achterstanden van allerlei groepen aan de onderkant van de samenleving te verminderen.

In hoofdstuk 3 gaan we vraagtekens zetten: waarom draait die projectencarrousel op volle toeren en wat is de zin daarvan? Uitgelegd wordt dat we het onderzoek vorm gaven door 14 bestaande en niet meer bestaande projecten onder de loep te nemen. Daarbij is een keuze gemaakt voor projecten die werken met doelgroepen die kampen met meervoudige problematiek. Voorts zijn het activiteiten die ‘wereldberoemd’ zijn in Nederland. Waarvan velen zeggen dat zij het ei van Columbus uitgevonden hebben.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag hoe de projectencarrousel er uit ziet als je deze als het ware visualiseert op het niveau van de buurten en wijken en hoe dat uitpakt voor bewoners die onderwerp zijn van sociale interventies. Er ontstaat een onthutsend beeld van meervoudige bemoeizorg die leidt tot verdwaalde cliënten, een botsing van leefwerelden en wanhopige hulpverleners. Oorzaak is de verdoorgevoerde arbeidsdeling tussen instellingen en hulpverleners. Uitgelegd wordt dat vele projecten juist geïnitieerd worden om wat aan deze onwenselijke situatie te doen. Wat blijkt: projecten in de frontlijn, die de sleutel gevonden hebben om wel effectief met verschillende doelgroepen te werken, passen veelal beleidsmatig nergens in. Ze werken domeinoverstijgend en dat past niet in de manier

1 Aanpak van de projectencarrousel, de eerste ronde. Te downloaden in pdf op [www.dgvalholding.nl](http://www.dgvalholding.nl)

waarop in Nederland beleid gemaakt wordt en subsidies worden verstrekt. De projecten blijven daarom hangen in de status van laboratorium.

In hoofdstuk 5 maken we een uitstapje naar de praktijk van alledag. Het is aannemelijk dat een frontlijnmethodiek om effectief te werken met mensen die kampen met meervoudige problematiek al uitgevonden is. Met andere woorden: er is al een wiel uitgevonden. Wij noemen het de ‘methodiek van de emancipatie’ waarbij generalistisch werkende professionals en vrijwilligers de ‘hele mens’ als uitgangspunt van handelen nemen en niet de afzonderlijke problemen die mensen meetorsen.

In hoofdstuk 6 bekijken we hoe het kan dat effectief werkende initiatieven zoveel moeite hebben om te overleven. Welke mechanismen en patronen staan verduurzaming in de weg? Het besef ontbreekt dat goed functionerende frontlijnprojecten en -ondernemingen bestaan bij de gratie van domeinoverstijgend werken en een aparte status verdienen. We presenteren een analyse van de beren op de weg naar verduurzaming. Er ontvouwt zich een krachtenveld dat uitermate taai is en vernieuwing weinig ruimte geeft. De conclusie luidt dat alleen krachtdadige entrepreneurs in strategische (of ‘vitale’) coalities in staat zijn om in dat krachtenveld verduurzamingslagen te maken.

Hoofdstuk 7 beschrijft de lichtpuntjes. Als een veenbrand verspreidt het inzicht door Nederland dat verduurzaming van goede praktijken mogelijk gemaakt moet worden. We beschrijven een aantal hoopvolle ontwikkelingen door de exposure van goede praktijken, bestuurlijke ontwikkelingen in middelgrote gemeenten en de oriëntatie op verduurzaming bij de vermogensfondsen. We lichten er uit dat veel, zo niet alles afhangt van ‘best persons’: entrepreneurs die door hun doorzettingsmacht het verschil maken.

In hoofdstuk 8 proberen we een werkmethode te vinden om concrete projecten, nieuwe samenwerkingsvormen in de frontlijn en sociale ondernemers daadwerkelijk te ondersteunen in een verduurzamingproces. Centraal staat het ‘omkeringsdenken’: er moet gebroken worden met het stelselmatig ‘opsplitsen’ van projecten en het toe-eigenen van ‘werkzame bestandsdelen’ door de traditionele domeinen. Juist het omgekeerde moet gebeuren: het faciliteren van de effectieve projecten vanuit de traditionele domeinen.

In het afsluitende hoofdstuk 9 wordt de analyse in deze publicatie samengevat. De teneur is: we kunnen het niet mooier maken dan het is. De negatieve kanten van de projectencarrousel zijn niet simpelweg door beleid weg te poetsen. Daarvoor zijn de krachten die werkzaam zijn te taai en stroperig. Maandenlang zijn we in ons team bezig geweest met de grote ‘hoe-vraag’. Welke wegen kunnen bewandeld worden om een verduurzamingsbeweging tot stand te brengen? Er worden zes aanbevelingen gedaan aan onze opdrachtgevers, het ministerie voor WWI en Start Foundation, om een begin te maken de bakens te verzetten. We concluderen dat de kiemen voor een ‘verduurzamingbeweging’ van goede praktijken aan de onderkant van de samenleving bestaan en adviseren deze lichtpuntjes te promoveren tot speerpunten.

Bij actieonderzoek hoort casuïstiek. Voor de liefhebbers die belangstelling hebben voor de details hebben we in de bijlagen een tweetal casussen opgenomen. De eerste casus is de wijze waarop de gemeente Deventer met een bestuurlijk model verduurzaming van goede praktijken mogelijk maakt. De tweede casus is de beschrijving van onze zoektocht naar het ‘geheim van het succes’ van het

Rotterdamse project Futuro. We gebruikten ze als proeftuin om te onderzoeken of onze ondersteuningsmethode zoals beschreven in hoofdstuk 8 echt werkt.

Nog enige woorden over de stijl van deze publicatie. Gekozen is voor een essay-achtige presentatie en niet voor een doorwrocht wetenschappelijk verantwoorde verhandeling. Feitelijk is het ‘slechts’ een tussentijds verslag van een lopend actieonderzoek, geproduceerd in een hogedrukpan. In tien maanden is er enorm veel materiaal verzameld, waarvan slechts een gedeelte in deze publicatie verwerkt kon worden; we hebben ons beperkt tot de hoofdlijnen.

Ten slotte: dit actieonderzoek is een samenwerking tussen vier partijen. Ik wil mijn teamleden uit de verschillende ‘kokers’ bedanken voor hun flexibiliteit. In een proces waarbij de verschillende percepties die we in het begin hadden en de belangen van onze organisaties samen vloeiden tot een gemeenschappelijke focus. In het bijzonder wil ik Paulien van der Hoeven en Yvonne Wijland noemen als mijn ‘partners in crime’ die als ware ‘best persons’ met mij door muren braken en onvermoeid kritisch bleven reflecteren op ons handelen. En mijn dank geldt ook voor Giny Wiggers: ik was er even niet, dank voor je geduld!



## 2. Het fenomeen projectencarrousel

### 2.1 De klachten over de projectencarrousel

‘Elke maand krijgt wel iemand een prijs voor een nieuw project, een onorthodoxe aanpak of voor een creatieve oplossing voor een belangrijk maatschappelijk probleem’. Dat signaleerden de journalisten Pieter Hilhorst en Michel Zonneveld in oktober 2008 in de Volkskrant. “Zou er een land zijn met zo veel innovatieprijzen op het gebied van veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg en integratie? De suggestie is dat het grootste probleem in de publieke sector het gebrek is aan goede ideeën. Dit is niet juist. Het probleem is veel meer de verspreiding van deze ideeën.” In een notendop beschrijven deze journalisten met dit statement hun perceptie van de projectencarrousel. In hetzelfde artikel formuleert de directeur van Start Foundation, Jos Verhoeven, zijn mening als volgt: “We hebben heel veel laboratoria, maar geen productiehallen. Het gevolg is een massale verspilling van geld en goede ideeën”. In een interview met het NRC van 12 juli 2008 verzucht de aartsvader van de wijkenaanpak Pieter Winsemius: “Sociale plannen die de wijk in de benen krijgen, dat lukt je niet in vier jaar met een heleboel projectjes. Je moet tien, vijftien jaar vooruit durven kijken”. En ook het ministerie voor Wonen Wijken en Integratie (WWI) kan niet om de feiten heen: het proces van permanent aanbesteden en het weer verdwijnen van projecten is een van de grote klachten die de minister te horen krijgt tijdens de wijkbezoeken. Wat is er aan de hand, hoe zit dit in elkaar? Minister Vogelaar en haar opvolger minister Van der Laan wilden het weten.

### 2.2 De projectencarrousel als verschijnsel

De projectencarrousel in het sociale domein wordt gebruikt als verzamelbegrip en bestaat doordat overheden en private fondsen jaarlijks miljoenen euro's tijdelijk geld ter beschikking stellen voor particuliere organisaties en voor lokale overheden om projecten te ontwikkelen als investering, experiment, innovatie of vernieuwing. Het begrip projectencarrousel wordt vooral geassocieerd met tijdelijk geld. Het begrip wordt ook geassocieerd met de gevolgen van flexibilisering van structurele middelen. De overheid heeft gekozen voor meer marktwerking in het sociale domein teneinde door concurrentie tussen instellingen de kwaliteit en transparantie van aanbod te borgen. Dit geschiedt door het aanbesteden van werkzaamheden voor een beperkte tijd (vaak twee tot maximaal vier jaar) op basis van Europese regelgeving. Door deze ontwikkeling werd het traditionele maatschappelijke middenveld gedwongen zich te transformeren tot maatschappelijk ondernemers en de concurrentie aan te gaan met nieuwe spelers die de markt betraden. Dit is zeer zichtbaar in de re-integratiemarkt, waar inmiddels ruim 600 bedrijven activiteiten ontplooiën, maar ook in het onderwijs, welzijnswerk en in de zorg is het beeld van concurrerende bedrijven en projecten de dagelijkse praktijk geworden. Door de korte doorlooptijd van contracten zijn in de perceptie van velen ook traditionele werkzaamheden in het domein van welzijn, zorg en re-integratie onderdeel geworden van de projectencarrousel.

### 2.3 De omvang van de projectencarrousel

In de wijkactieplannen van de 40 'prachtwijken' worden meer dan 1000 projecten benoemd in het sociale domein. Een groot fonds als het Oranjefonds steunde in 2008 meer dan 1800 initiatieven. Alle ministeries die beleidsmatig te maken hebben met het sociale domein (VWS, OCW, WWI, SZW, BZK) kennen incidentele subsidieregelingen, al dan niet aangevuld met tijdelijk beschikbare Europese gelden. Het ministerie voor WWI doneerde 21 miljoen voor de regeling Ruimte voor Contact om interetnische contacten te bevorderen: 220 projecten. Hetzelfde ministerie doneert 95 miljoen om honderden bewonersinitiatieven te stimuleren. Het ministerie van BZK heeft de 'innovatie top tien' met meer dan 300 projecten waaronder velen uit het sociale domein. Het ministerie van VWS heeft onder andere het transitieprogramma in de aanbidding voor de langdurige zorg waarin innovatieve projecten tot stand komen. SZW beheert diverse potjes van de Europese gemeenschap waarmee projecten gefinancierd worden. OCW heeft een tijdelijke pot geld om in projectvorm 'plusscholen' te ontwikkelen.

En ook op gemeentelijk niveau bestaan tientallen varianten aan tijdelijke regelingen. Op jaarbasis zien vele honderden projecten het levenslicht en worden tevens vele honderden projecten beëindigd. De subsidies variëren van kleine waarderingbijdragen van een paar honderd euro voor een bewonersinitiatief, een paar duizend euro voor een investering in een jongerencentrum, tienduizenden euro's voor een project ouderparticipatie, honderdduizenden euro's voor een project met straatcoaches tot projecten van meer dan een miljoen om allochtone vrouwen de gelegenheid te bieden om te ontsnappen aan blijvend isolement. Het vergelijken van al die verschillende projecten is als het vergelijken van appels met peren.

### 2.4 Elke denkbare doelgroep komt langs in de projectencarrousel

In de veertien projecten die wij onderzochten kwamen langs: wajong-jongeren die opgeleid en aan het werk geholpen worden, schooluitvallers en langdurig werklozen in werkprojecten, bewoners in achterstandswijken die opgezocht worden om te werken aan empowerment, allochtone vrouwen die geholpen worden om te ontsnappen aan maatschappelijk isolement, bewoners die weg dreigen te glijden door schuldenproblematiek, jongeren die tussen de wal en het schip vallen, vluchtelingen die geholpen worden met inburgering en het vinden van werk, slachtoffers van huiselijk geweld, dak- en thuislozen die aan het werk geholpen worden en kinderen uit achterstandswijken die meer kansen krijgen. En dit is nog maar een topje van de ijsberg. Loop eens door de website van Start Foundation om een indicatie te krijgen wat er zoal aan initiatieven genomen wordt.<sup>2</sup> Leer- werkprojecten in alle vormen en maten voor voortijdig schoolverlaters, dak- en thuislozen jongeren, gehandicapten, mensen met psychische problemen, ex-gedetineerden, vluchtelingen en allochtone vrouwen. Activiteiten worden ondernomen in de vorm van horecavoorzieningen, een zogenaamde catwalkopleiding, een bierbrouwerij, een kappersopleiding, een bedrijf dat kleding uitleent, een gastouderopleiding, een ijscobot, een 'scooter-pimp-bedrijf', diverse varianten op 'kamers met kansen' en allerlei mentorprojecten. Tevens worden commerciële bedrijven ondersteund met kredieten die substantieel diverse doelgroepen in dienst nemen zoals de kozijnenfabriek 'De

<sup>2</sup> Zie: [www.startfoundation.nl](http://www.startfoundation.nl)



Verbinding' (met doven), meubelmakerij 'Edelhout' (werkervaring voor Marokkaanse jongeren), restaurant 'Fifteen' (probleemjongeren), koeriersbedrijf 'Valid express' (gehandicapten) en uitzend- en detachingsbureau 'Koersvast' (langdurig werklozen). En loop ook eens door de website van het Oranjefonds.<sup>3</sup> Dit fonds is aanjager en facilitator van allerlei sociale ontwikkelingen met name op het gebied van diversiteit, actief burgerschap en samenhang in de buurt. De doelgroepen die het Oranjefonds door haar programma's bereikt zijn jong en oud, arm en rijk, allochtoon en autochtoon, man en vrouw, ziek en gezond en alle varianten daarbinnen. Dit uit zich in projecten als: Taalontmoetingen gericht op geïsoleerd levende allochtone vrouwen overal in Nederland, sportprojecten van sporten voor hangjongeren tot joggen voor allochtone vrouwen, allerlei maatjes- en mentorprojecten, zoals 'Key to succes' in Leiden waarin jongeren van 13 tot 23 gecoacht worden door een vrijwilliger. Voor ouderen zijn er eveneens maatjesprojecten, maar ook projecten waarin senioren met elkaar vanuit hun herinneringen een digitaal geheugen bouwen. Daarnaast kunnen bedrijven die binnen de visie en missie van het Oranjefonds vallen, in aanmerking komen voor coaching en advies van het Oranje Groeifonds. Zoals 'Oemnia', gericht op (arbeids-)participatie van Marokkaanse vrouwen en 'Van Harte Resto's', restaurants waar wijkbewoners met elkaar kunnen eten.

De fondsen richten zich vooral op private initiatieven. Daarnaast worden vele projecten gestart door de overheid, veelal samenwerkingsprojecten tussen diverse partijen, als experimenten om bijvoorbeeld achter de voordeur te komen van 'zorgmijders', bewoners te betrekken bij hun buurt, de overlast in te dammen van hang- en probleemjongeren, het creëren van plus-voorzieningen op scholen, speciale projecten voor Marokkaanse en Antilliaanse jongeren en allochtone vrouwen.

## 2.5 De verwachtingen over de projectencarrousel

De overeenstemming tussen alle projecten, ongeacht of het private of publieke initiatieven betreft, is dat het overgrote deel van de subsidies en donaties zijn gericht op de onderkant van de samenleving waar de maatschappelijke problemen zich concentreren. Gedurende ons onderzoek ontwikkelden wij ons eigen jargon. Om de verzamelde risicogroepen te benoemen gebruikten we simpelweg het begrip 'de tien procent'. Interessant is dat deze aanname in alle gesprekken die wij voerden geen moment betwist werd: ongeveer tien procent van de Nederlandse bevolking zit in de gevarenzone om af te glijden, of is al afgeleden in een gemarginaliseerde positie van armoede, isolement en perspectiefloosheid. Ervarensdeskundigen die werken in de grote steden wijzen erop dat dit percentage in de probleemwijken opgehoogd moet worden tot dertig of veertig procent.<sup>4</sup> De incidentele geldstromen zijn erop gericht om sociale, culturele en economische achterstanden van bepaalde groepen te verminderen.

Incidenteel geld wordt ter beschikking gesteld onder diverse noemers: verbetering bewerkstelligen van bestaande praktijken (innovatie), nieuwe typen sociale interventies of omgangsvormen bewerkstelligen (experimenten), interveniëren in maatschappelijke ongewenste situaties

<sup>3</sup> Zie: [www.oranjefonds.nl](http://www.oranjefonds.nl)

<sup>4</sup> Voor een beschouwing over de risicogroepen aan de onderkant van de samenleving en de '10%' zie bijlage 3



(crisisinterventie, vaak in combinatie als experiment), vernieuwende ‘ondernemersconcepten’ startkapitaal verstrekken (bevorderen sociaal ondernemerschap) of politieke intenties vormgeven (maakbaarheid toetsen, in de regel als experiment). Vele private initiatieven worden opgezet met het stellige voornemen om duurzaam te overleven als sociale ondernemingen. Het idee bij innovatieve en vernieuwende projecten is vrijwel zonder uitzondering om van de projecten te leren en de werkzame bestandsdelen duurzaam te implementeren en/of in de etalage te zetten zodat anderen deze over kunnen nemen zonder het wiel opnieuw uit vinden. Institutioneel krijgt de oriëntatie op innovatie en vernieuwing vorm in kennisinstituten op deelonderwerpen, diverse prijsvragen en vele websites om projecten als goede voorbeelden te tonen.

Van diverse kanten werden wij er op gewezen om niet alleen het negatieve van de projectencarrousel te benadrukken, want zo onderstrepen zij: een ‘mooie’ kant van de projectencarrousel is dat betrokken entrepreneurs met kwaliteiten de kans krijgen om iets moois neer te zetten voor de betrokken doelgroepen. De projectencarrousel is tevens een kweekvijver van talentvolle entrepreneurs.

# 3. De projectencarrousel onder de loep

## 3.1 De projectencarrousel als kweekvijver?

In Nederland worden ten behoeve van de onderkant van de samenleving structureel miljarden euro's besteed in traditionele domeinen als (bijzonder) onderwijs, welzijn en jongerenwerk, maatschappelijke opvang, maatschappelijke dienstverlening en schuldhulpverlening, (extra) zorg, re-integratieprogramma's, migrantenbeleid en inburgering, GGZ, jeugdzorg, leefbaarheidsprogramma's, volkshuisvesting en beleid ten behoeve van startende bedrijfjes. De praktijk is dat onderzoekers, bestuurders, managers, beleidsmedewerkers en frontlijnwerkers constant op zoek zijn naar manieren om diverse doelgroepen zo goed mogelijk te bedienen. Niet alleen uit oprechte professionele belangstelling om 'kwaliteitslagen' te maken maar in toenemende mate ook gedreven door kritiek uit de samenleving en zware druk vanuit de politiek en media om de onderkant van de samenleving beter te bedienen. Het zal niemand ontgaan dat er al jarenlang kritiek geuit wordt op bijvoorbeeld het onderwijs (schooluitvallers), de jeugdzorg (gevallen als Savannah, of tientallen hulpverleners van verschillende instellingen die één probleemgezin niet aankunnen), jongerenwerk (overlastveroorzakers die niet aangepakt worden), schuldhulpverlening (veel mislukte trajecten), uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en CWI (groei Wajongers), de re-integratiesector (onvoldoende rendement), maatschappelijke opvang (te veel pappen en nat houden), justitie (te veel recidive), welzijnswerk (gesubsidieerd barbecueën in plaats van problemen aanpakken) en gezinszorg (wachtlijsten en elke keer een andere helpende die steeds minder doet). De projectencarrousel is voor deze domeinen als het ware een kweekvijver van honderden laboratoria om ideeën op te doen om het werk te verbeteren en de maatschappelijke kritiek te pareren.

## 3.2 'Wereldberoemde projecten' voor deelnemers met meervoudige problematiek

Vanaf januari 2009 zijn veertien projecten c.q sociale ondernemingen onder de loep genomen die te boek staan als 'good practice' in het sociale domein (zie bijlage 4). We menen dat we met de gekozen projecten een goed beeld hebben van goede praktijken die te maken hebben met het verduurzamingvraagstuk. Bewust hebben we gekozen voor bekende en aansprekende praktijken die in publicaties en op websites geroemd worden om hun aanpak. Het zijn bekende projecten in Nederland die als succesvol en vernieuwend worden beschouwd. Inmiddels bestaan vier van de onderzochte projecten niet meer, sommigen bestaan pas relatief kort, anderen bestaan al meer dan tien jaar.

De projecten die we in het onderzoek betrokken hebben, zijn niet representatief. De tien nog bestaande initiatieven zijn overlevers, zij gingen niet kopje onder in de projectencarrousel en dat is uitzonderlijk. Voor ons was dat een interessant gegeven: waarom lukt het hen wel om te verduurzamen waar het overgrote deel van de projecten niet overleeft? Daardoor konden we inzicht krijgen in de patronen en processen die verduurzaming van projecten moeilijk en mogelijk maken.

## Het begrip projecten: het gebruik van taal

We willen aandacht vragen voor een taalkwestie. Het begrip 'project' staat voor tijdelijk: een activiteit met een kop en een staart. Als een project doorstart dan is het geen project meer maar iets anders. Als in deze publicatie gesproken wordt over projecten dan duidt dat op de fase waarin initiatieven nog in hun 'kop-en-staart' of aanvangsperiode zitten (dit laatste geldt voor startende sociale bedrijven die nog draaien op aanvangsinvesteringen). Projecten die doorstarten zijn voormalige projecten en noemen we dus sociale ondernemingen, of maatschappelijke ondernemingen of projectmatig werkende organisaties; veelal teams waarin verschillende partijen samen werken. Er is echter sprake van taalinflatie: zelfs sociale bedrijven die al langere tijd bestaan noemen zichzelf nog steeds een project. Dat heeft te maken met de perceptie dat zolang er sprake is van een 'wankelend bestaan' door afhankelijkheid van incidentele financiering men een projectstatus heeft. Dat wordt door sommige projectleiders ervaren als 'opofferbaar'. Andere projectleiders tillen hier niet aan. Hun motto is: structurele tijdelijkheid is ook duurzaam; leer ermee leven. Met andere woorden: veel verschijnselen in 'projectenland' zijn percepties waarbij in het taalgebruik de duiding verschillende betekenissen kan hebben.

Om te voorkomen dat we door de bomen het bos kwijt zouden raken hebben we gekozen voor een duidelijke focus op een bepaald type projecten, sociale ondernemingen en samenwerkingsconstructies, die in het brandpunt van de belangstelling staan door het daadwerkelijk leveren van gewenste innovatie en vernieuwing. Het zijn projecten die inzetten op sociale stijging van de groeiende groep 'loketverwaalden' en 'loketmijders': doelgroepen met een meevoudige problematiek op verschillende levensgebieden die maatschappelijk gezien de boot (dreigen te) missen. Kenmerk van deze projecten is dat gewerkt wordt in meerdere beleid- en institutionele domeinen tegelijkertijd. Het zijn, met andere woorden, loketoverstijgende projecten. Daarmee zijn deze projecten bij uitstek maatschappelijk relevant omdat blijkt dat het juist voor deze groepen moeilijk is een passend hulp- c.q. dienstverleningsaanbod te bieden. We sluiten met deze oriëntatie aan op een aantal overheidsprogramma's van afgelopen jaren dat ook focust op deze groepen. Zoals het rapport 'Stad en Stijging'<sup>5</sup>, het rapport 'Nieuwe coalities voor de wijk'<sup>6</sup> en het programma 'Aanval op de uitval' van de G27 met de daarbij behorende publicatie 'De rotonde van Hamed'.<sup>7</sup>

In tientallen interviews, discussies, een expertmeeting en aanvullend literatuuronderzoek werden patronen zichtbaar waarmee het mogelijk werd de status van de projecten als frontlijninitiatieven in het krachtenveld van de projectencarrousel te duiden. Tijdens het proces werden meer projecten als casus naar voren geschoven en marginaal getoetst op onze tussentijdse bevindingen. Zo werd gaandeweg duidelijk waardoor projecten ten onder gaan en werden indicatoren zichtbaar waardoor sommige projecten konden verduurzamen. Ook werd duidelijk waarom, in brede zin, het proces van verduurzaming van succesvolle praktijken zo gecompliceerd blijkt te zijn.

5 Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing VROM-raad, Den Haag 2006

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

7 De Rotonde van Hamed, Maatwerk voor mensen met meerdere problemen. Albert Jan Kruiter, Joorit de Jong, Janine van Niel, Constant Hijzen. Uitgave: Nicis Institute i.s.m. G27 en Centre for Government Studies. Februari 2008

# 4. De projectencarrousel en de doelgroepen

## 4.1 Het sociale domein toont als strijdtoneel

Het sociale domein is een strijdtoneel van elkaar beconcurrerende maatschappelijk ondernemers. In de traditionele domeinen gaat het om zeer veel (geflexibiliseerd) geld dat door middel van aanbestedingen aan aanbieders gegund wordt. Het gevolg is dat maatschappelijk ondernemers gedwongen worden professioneel en zakelijk te opereren en een zekere schaalgrootte te bereiken om aan het 'grote geld' te komen. In het welzijnswerk, de maatschappelijke dienstverlening, de re-integratiemarkt en in de zorg leidt dit bijvoorbeeld tot een aaneenschakeling van fusies. De grote instellingen werken zelfs met zeer uitgebreide productboeken met werkmethoden die modulair ingezet kunnen worden, zodat op elke vraag van de subsidiënt een kant een klare aanpak gereed ligt. Grotere maatschappelijk ondernemers hebben slimme schrijvers van offertes in dienst die de markt scannen op zoek naar nieuwe inkomstenbronnen waarbij zonder moeite hun doelstellingen en werkmethoden aan de criteria van de geldverstrekker aangepast kunnen worden. Hierdoor anticiperen deze instellingen ook op incidentele gelden waarbij ze meedingen om projecten uit te voeren als innovatie, experiment of pilot. In die zin is de projectencarrousel als fenomeen al geïnstitutionaliseerd: honderden, zo niet duizenden mensen in Nederland verdienen hun brood door 'op maat' projectplannen te schrijven die voldoen aan de criteria van het tijdelijk geld. Het wemelt van de subsidieadviesbureaus en consultants die mensen met ideeën de weg wijzen.

In de periferie van de concurrentieslagen opereren ook kleinere maatschappelijk ondernemers. Bij de start van hun projecten zijn zij afhankelijk van incidentele middelen van overheden en fondsen. Deze groep heeft slechts beperkt toegang tot de grote geflexibiliseerde geldstromen in de onderscheiden beleidsdomeinen. De meeste kansen voor deze ondernemers om langer te bestaan, liggen met name uit re-integratiemiddelen van de gemeenten, met name de zogenaamde W-middelen van de Wet Werk en Bijstand en het UWV (individuele re-integratieovereenkomsten, jobcoach-regelingen). Opvallend vaak zijn deze entrepreneurs voor zichzelf begonnen na werkzaam geweest te zijn in grotere instellingen. Het motief zelfstandig activiteiten te starten is veelal gelegen in onvrede over de gang van zaken en de behoefte om vrijheid te creëren om eigen ideeën vorm te geven.

De projecten, sociale ondernemingen en projectmatige samenwerkingsinitiatieven die het levenslicht zien met incidenteel geld kunnen als volgt onderscheiden worden:

- 1 Particuliere kleinschalige initiatieven: projecten c.q. sociale bedrijven die in het sociale domein zijn opricht door gedreven professionals als 'eigen bedrijf' met rechtsvormen als stichtingen en besloten vennootschappen. Doel is een bepaald sociaal probleem voor bepaalde doelgroepen op een andere, betere manier aan te pakken dan regulier gebeurt. Ze zijn gestart op basis van een vernieuwend of innovatief plan, gefinancierd met tijdelijk geld van overheden (deels door mee te doen aan aanbestedingen) en fondsen.
- 2 Overheidsinitiatieven die uitgevoerd worden door private ondernemingen. Hierbij heeft de overheid op basis van signalen c.q. communicatie met 'het veld' projecten gegund (al dan niet door aanbesteding) aan private partners of een samenwerkingsverband tussen private partners. De

drijfveer is hetzelfde als bij de initiatieven 'van onderaf': de verwachting is dat door innovatie en vernieuwing bestaande praktijken voor bepaalde doelgroepen beter kunnen worden aangepakt.

- 3 Projecten die door de overheid geïnitieerd worden en primair ook door de overheid (lees ambtelijk) worden aangestuurd. Vrijwel altijd zijn dit samenwerkingsverbanden tussen ambtelijke afdelingen, gesubsidieerde instellingen en private partners zoals de corporaties. Ook hier is de drijfveer weer hetzelfde: innovatie en vernieuwing van praktijken voor bepaalde doelgroepen.

Zonder, of met weinig coördinatie worden projecten met tijdelijk geld mogelijk gemaakt vanuit verschillende beleidskokers: re-integratie, leefbaarheid of overlastbestrijding, zorg, onderwijs, inburgering en emancipatie, jongerenwerk en justitie.

In de buurten en wijken ontstaat een sociaal domein waar organisaties hun reguliere aanbod uitvoeren aangevuld met al die verschillende projecten gericht op specifieke doelgroepen. Dat oogt uitermate chaotisch en is tevens een van de grote klachten over de projectencarrousel.

## 4.2 De projectencarrousel in de wijk

Er is een chaotische en tevens massieve infrastructuur ontstaan in de samenleving om te interveniëren en hulp te bieden aan al die verschillende groepen die in de hoek zitten waar de klappen vallen. Op basis van voorbeelden van wijken die we kennen ziet het aanbod in een grootstedelijke wijk, waar problemen zich concentreren als volgt uit:

In het domein van de maatschappelijke ondersteuning bieden het maatschappelijk werk en de schuldhulpverlening hun diensten aan. Vanuit het welzijnswerk wordt vanuit de buurthuizen een veelvoud aan activiteiten aangeboden in de vorm van cursussen. Er bestaat een meldpunt zorg en overlast en een WMO-loket. Additioneel worden er met tijdelijke gelden diverse projecten uitgevoerd: een project waarbij opvoedingsondersteuning aangeboden wordt, een project met vrijwilligers en mensen op een participatieplek die huisbezoeken afleggen bij geïsoleerd levende bewoners, een project preventie huiselijk geweld, een klussenproject voor werkloze allochtone mannen, een huisbezoekproject van de corporaties en schuldhulpverleners bij mensen met huurschulden, een mentorproject voor allochtone vrouwen om de Nederlandse taal te leren en uit het isolement te komen, een voorlichtingsproject om gezonder te leven in combinatie met een aanbod met bewegingsactiviteiten, een leer-werkproject (naaiatelier) voor allochtone vrouwen, een project ICT in de wijk voor digibeten, een campagne van het opbouwwerk om bewonersinitiatieven in het beheer van de openbare ruimte te stimuleren en een project interculturele ontmoetingen met de moskee en kerken.

In het domein van werk en inkomen zijn het de bovenwijkse voorzieningen zoals de sociale dienst en het UWV die een enorme diversiteit aan regelingen uitvoeren (WWB, WIA, Wajong, AOW). Vele bewoners uit de wijk hebben hiermee te maken doordat ze opgeroepen worden om deel te nemen aan re-integratietrajecten gericht op werk, scholing of maatschappelijke participatie. Of ze kloppen bij deze loketten aan als er financiële problemen ontstaan. Maar mensen hebben bijvoorbeeld ook te maken met de Belastingdienst voor de toepassing van diverse regelingen. In de wijk worden

additionele activiteiten ondernomen. Zo is daar een voedselbank. De sociale dienst koopt activeringsplekken in voor haar uitkeringsgerechtigden bij het welzijnswerk, scholen en zorginstellingen. Tijdelijk draait er een project om vrouwen in de bijstand extra te begeleiden. Er bestaat een formulierenbrigade, in de wijk loopt een actie om stageplekken te werven bij het bedrijfsleven en er is een experimentele cursus omgaan met geld gestart. De sociale dienst betaalt uit re-integratiebudgetten mee aan het naaiatelier en klussendienst. Hiernaast wordt geïnvesteerd in een restaurant in de wijk waar wajong-jongeren werkervaring opdoen.

In het domein van de integratie en inburgering is een aantal inburgeringsorganisaties in de wijk actief. Additioneel wordt geprobeerd om duale trajecten op te starten met samenwerkingspartners gericht op werk, maatschappelijke participatie of opvoedingsondersteuning.

In het domein overlastbestrijding is een project met straatcoaches gestart in samenhang met het project 'Aanpak veelplegers'. Het 'streetcornerwork' is actief met een veegploeg die de straten schoonhoudt met cliënten uit de maatschappelijke opvang. Het welzijnswerk heeft een project gestart om de dialoog tussen overlastgevende jongeren en buurtbewoners op gang te brengen.

In het domein wonen is het project met buurtconciërges en huismeesters uitgebreid. De corporaties doen mee aan buurtfeesten, georganiseerd door het welzijnswerk in samenwerking met de bewoners, om te zorgen dat bewoners elkaar beter leren kennen. De corporaties doen niet alleen mee aan het huisbezoekproject van wanbetalers maar steunen ook een huisbezoekproject samen met de GGD van mensen die woonoverlast veroorzaken. En er is een apart project gestart waarbij vrijwilligers opgeleid worden om portiekgesprekken te voeren bij onenigheid tussen bewoners. De vrijwilligers zijn mensen met een uitkering en niet-uitkering-gerechtigden die een opleiding krijgen in mediation.

Het domein van het onderwijs kent vele regelingen voor risicokinderen en -jongeren. En er bestaan de nodige specifieke diensten zoals schoolmaatschappelijk werk, de leerplichtambtenaren, RMC's en vangnetprojecten voor uitvallers. In de wijk zijn er, gekoppeld aan de basisscholen, projecten gestart om de ouderparticipatie te bevorderen. En de scholen hebben ook projecten gericht op allochtone moeders in verband met het leren of verbeteren van de Nederlandse taal en opvoedingsondersteuning. Samen met het welzijnswerk en naschoolse opvang worden huiswerkclasses ondersteund. In de wijk bestaat ook een weekendschool waar kinderen in het weekend extra lessen krijgen om zich breder op de samenleving te oriënteren. Voor de schooluitvallers c.q. risicoleerlingen in het voortgezet onderwijs is een mentorproject in de wijk gevestigd om jongeren één op één te coachen.

In het domein jeugd en gezin en jeugdzorg zijn er voorposten in de wijk. Zoals het gloednieuwe centrum voor Jeugd en Gezin, consultatiebureaus, thuiszorgorganisaties en het maatschappelijk werk. Met deze infrastructuur worden risicogezinnen opgespoord. Achter deze eerste lijn is een heel scala maatregelen en instellingen ten behoeve van het inschatten van de zorgbehoefte en het opstellen van zorgplannen. In ernstige gevallen leidend tot indicatiestellingen voor opvoedondersteuning/specialistische hulp, of zelfs ondertoezichtstelling, plaatsing van kinderen in pleeggezin, tehuis (onthefing of ontzetting uit de ouderlijke macht) of plaatsing in gesloten jeugdzorg.

### 4.3 De overlap van de interventies: een plaatje

Stel dat het mogelijk zou zijn om namen en rugnummers te verbinden van personen en gezinnen die object van interventie of zorg zijn in een aantal van de activiteiten die net langs kwamen. We nemen een willekeurig voorbeeld en zetten dat in een plaatje:

Rood: de groep de mensen die bezocht worden vanwege huurschulden

Geel: de gezinnen die in beeld zijn bij jeugdzorg

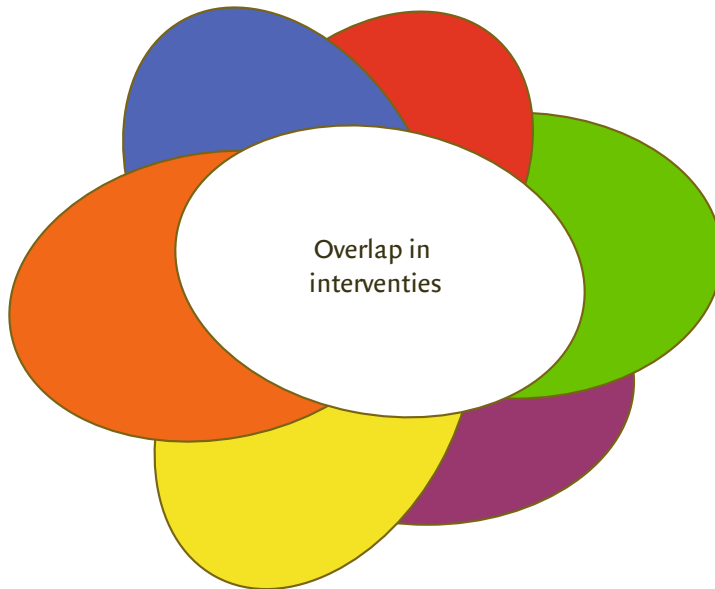
Groen: de mensen die door de sociale dienst geplaatst worden op een participatieplek

Paars: de overlast gevende jongeren

Oranje: de allochtone vrouwen die deel nemen in het mentorproject taalondersteuning

Blauw: de bewoners die gebruik maken van de voedselbank

Dan ontstaat het volgende plaatje:



De witte cirkel geeft aan dat veel interventies vanuit de verschillende domeinen gericht zijn op dezelfde groepen. Vertalen we dat op microniveau dan kan het zomaar gebeuren dat een gezin te maken heeft met:

- Een klantmanager van de sociale dienst die de kostwinnaar plaatst op een re-integratietraject om werk te vinden en de echtgenote op participatie- en taalproject in de wijk. De Wet Werk en Bijstand (WWB) wordt uitgevoerd.
- Een huisbezoek van de corporatie vanwege huurschuld. Dit leidt tot doorverwijzing naar een traject van de schuldhulpverlening. Er wordt een intakegesprek voorbereid.

- De wijkagent die het gezin aanspreekt op het wangedrag van de zonen op straat en een van de jongens naar een Halt-project doorstuurt.
- Iemand van jeugdzorg die op basis van signalen van justitie en de basisschool een indicatie en verwijzing voorbereid voor opvoedingsondersteuning.
- Iemand van de basisschool die de ouders dringend verzoekt om deel te nemen aan het project over ouderparticipatie en zich afvraagt waarom de ouders nooit verschijnen op de ouderavond.
- Iemand van de formulierenbrigade komt langs op verwijzing van die vriendelijke corporatiemedewerker. Deze medewerkster helpt om een onafzienbare hoeveelheid papier te ordenen en in te vullen. Ze raad aan om een afspraak te maken met het maatschappelijk werk.

Het is een fictief voorbeeld maar elke frontlijnwerker herkent dit beeld meteen. Er is sprake van een veelvoud van goedbedoelde interventies waarbij het gezin te maken heeft met – in dit geval – minimaal tien tot vijftien begeleiders, consultants, hulpverleners en doorverwijzers. Stelt u zich ook voor dat ouders van dit gezin laaggeschoold zijn, de kostwinnaar al een flinke tijd werkloos is en de echtgenoot letterlijk ziek is van alle problemen. Ze zijn de grip op hetgeen er met hun gebeurt kwijt. Door interventies gaan er paradoxaal genoeg juist meer dingen fout dan er problemen opgelost worden. Er volgt een strafkorting door de sociale dienst vanwege veelvuldig verzuim in de re-integratietrajecten. De wachtlijst voor de schuldhulpverlening is heel lang en de schulden zijn zo hoog dat er waarschijnlijk toch niks te regelen valt. De problemen met de jongste zoon lopen uit de hand en er dreigt uithuisplaatsing. Het gezin is niet in staat om aan de verwachtingen van de hulpbieders te voldoen. Ondanks alle interventies komt de afgrond steeds naderbij.

#### 4.4 Verdwalen tussen de loketten

Tientallen rapporten verschenen inmiddels over de bestaande lokettenstructuur in Nederland. De gegroeide infrastructuur is sterk aanbodgericht en er wordt gehandeld vanuit het gelijkheidsprincipe. Er is sprake van een duidelijke afbakening in juridische zin, qua beroepsgroepen, professionaliteit, gehanteerde protocollen en bedrijfsprocessen. Het hele overheidbeleid gaat er van uit dat de burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van hun problemen en vinden van de juiste loketten. Dit geldt ook voor de mensen aan de onderkant van de samenleving. Voor negentig procent van de burgers werkt het principe van deze eigen verantwoordelijkheid ook: ze vinden hun weg wel in dat doolhof door opleiding, ervaring en/of overlevingsattitude en/of ‘hulptroepen’ in het sociale netwerk. Weliswaar steeds luider mopperend op de bureaucratie en ‘de politiek’ maar ze weten hun rechten te halen. Voor mensen die kampen met meervoudige problematiek en onvoldoende vaardigheden om van die infrastructuur gebruik te maken ligt het anders: zij verdwalen tussen de loketten. Het proces is paradoxaal: momenteel woedt een discussie over de noodzaak tot bemoeizorg om deze groepen te bereiken. De praktijk laat zien dat deze groepen bij vele instanties bekend zijn. Sterker nog: deze instanties benaderen deze groepen om met goede bedoelingen interventies te plaatsen. Het is *meervoudige bemoeizorg* die haar doel voorbij schiet vanwege de hoeveelheid ongecoördineerde acties. De situatie weerspiegelt hoe complex onze samenleving is geworden; in een langdurig proces is onze verzorgingsstaat gevormd tot een gedifferentieerde lokettenstructuur: voor elk probleem een gespecialiseerd loket.



## Domeinen en verkokering: taalkwestie II

Er wordt gesproken over domeinen, verkokering, een gedifferentieerde lokettenstructuur en projecten die overal doorheen fietsen. Dit is verwarrend. Met de beleidsdomeinen worden bedoeld alle activiteiten die onder een ministerie hangen en op gemeentelijk en provinciaal niveau hun evenknie kennen. Zoals onderwijs, welzijnswerk, zorg, justitie, jeugdzorg, sociale zekerheid (re-integratie) en wonen. In feite worden vanuit deze beleidsdomeinen wetten uitgevoerd door instituties. Dat maakt de verankering solide. Op uitvoeringsniveau is elk beleidsdomein opgesplitst in instituties op deelonderwerpen die de wetten uitvoeren. In het welzijnswerk bijvoorbeeld heb je de maatschappelijke opvang, maatschappelijke dienstverlening, club- en buurthuiswerk, opbouwwerk, etc. Maar daarnaast is er ook nog ad hoc regel- en wetgeving die anticipeert op maatschappelijke vraagstukken. Denk aan de Wet Inburgering ondergebracht bij het programmaministerie WWI. Of op lokaal niveau beleid inzake overlastbestrijding (inzetten straatcoaches bijvoorbeeld). Er is dus veel wettelijk verankerd beleid op deelgebieden. Dat is geen probleem totdat op uitvoerend niveau beleidsterreinen elkaar raken of overlappen. Dat wordt vertaald als het probleem van de verkokering.

## 4.5 Wanhopige hulpverleners

De hulpverleners in de onderscheiden domeinen worden ondertussen wanhopig. Want wat blijkt: de betrokken cliënten nemen geen verantwoordelijkheid, reageren apathisch en afwachtend, of zelfs agressief. In het boek 'De Rotonde van Hamed' wordt dit proces prachtig beschreven. Aan het woord komen hulpverleners die het ook niet meer weten. Dit geldt met name voor verwachtingen ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid die mensen hebben.

Bijvoorbeeld: 'We hebben al zoveel voor ze gedaan, nu mogen ze wel eens iets terug doen'. Ook verklaarden meerdere professionals in verwijtende zin: 'Ze snappen de regels gewoon niet'. Hoe moeilijker het is om de problemen van deze mensen op te lossen, hoe meer professionals van ze verwachten in termen van probleemoplossend vermogen. In andere woorden, de oorzaak voor falende hulp- en dienstverlening wordt meer gezocht in het gebrekkig probleemoplossend vermogen van mensen met meerdere problemen, naarmate oplossingen verder weg lijken. Soms tegen beter weten van de hulpverleners in. Clara Pels van het MKB Netwerkproject in Leiden noemt dit de entry-exit paradox. De reden waarom iemand in een project of programma wordt opgenomen (zoals agressief gedrag), is uiteindelijk ook de reden waarom mensen er uitgezet worden. Paradoxaal genoeg wordt de reden om ze te helpen de reden om ze op de eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. In één van onze casussen over multiprobleemgezinnen beëindigde het maatschappelijk werk haar betrokkenheid van de één op de andere dag. Als alle instrumenten zijn gebruikt en niets blijkt te werken, dan word je ook als professional wel eens wanhopig. Of, zoals een hulpverlener ons vertelde: 'Als je keer op keer vruchteloos hulp biedt, kom je op een gegeven moment tot de conclusie dat je eigen inspanningen geen effect hebben. Wellicht kan een andere instelling of collega dan meer bereiken en schuif je het probleem door'. Soms nemen professionals een afwachtende houding aan. 'Ze kunnen alle dienstverlening hier krijgen, maar ze komen niet', vertelde een medewerker van een jongerenloket ons. Hoewel ze ervan overtuigd was dat ze vraaggericht werkte, zei ze: 'Ze snappen ons aanbod gewoon niet!'. Om te vervolgen: 'Dan kunnen we ze dus ook niet helpen, ze moeten er wel iets voor doen'.

## 4.6 Botsing van leefwerelden

Dit laatste citaat illustreert dat niet alleen de versnippering van interventies een probleem is. Er is ook sprake van twee belevingswerelden. Dit werd scherp neergezet in de evaluatie van een succesvol Equal-project, ‘Mentoraat voor Jongeren Rotterdam’<sup>8</sup>. Het project bereikte 600 vroegtijdig schoolverlaters die terug geleid werden naar school, naar een leerwerktraject of naar een baan. Het waren jongeren die al bijna afgeschreven waren. Het zijn de ‘loketmijders’ pur sang. In het boekje wordt beschreven hoe twee werelden botsen: de ‘wereld van de loketten’ en de wereld van de straatcultuur. De straatcultuur is een oppositiecultuur: jongeren die zich niet begrepen voelen zoeken steun bij elkaar en ontwikkelen hun eigen normen en waarden. Ze zijn tegen burgerlijke normen en gezag. Ze willen helemaal niet ‘bereikt’ worden. Interessant is dat in het boekje beschreven wordt hoe deze jongeren de loketcultuur ervaren. Het is niet alleen hun perceptie maar staat model voor hoe vele Nederlanders de bejegening ervaren vanuit de vele goedbedoelde loketten. We citeren de jongeren:

- *“Jij moet naar hun toe en ze praten alleen met je als hun dat schikt (op afspraak)”.*
- *“Het gaat niet om jou maar om de regels die toegepast moeten worden”.*
- *“Ze doen alsof ze het fijn vinden dat je komt maar als je er bent dan loopt het heel anders”.*
- *“Je moet je eerst melden, langs de beveiliging en zonder ID praten ze niet met je”.*
- *“Jij moet je aan van alles houden maar zij laten je wachten, zonder reden en zonder excuses te maken”.*
- *“Niet alle gegevens en papieren bij je? Dan moet je weer gaan en een nieuwe afspraak maken”.*
- *“Eén keer je verhaal vertellen is nooit genoeg, zeker niet als je telkens iemand anders treft”.*
- *“Ze willen je zo snel mogelijk ergens indelen en dan kunnen dingen niet of horen bij andere medewerkers of instanties. En zij bepalen het tempo”.*
- *“Het is moeilijk iemand telefonisch te pakken te krijgen en je wordt nooit terug gebeld”.*
- *“Als je even iets niet doet wat zij je opdragen dan sturen ze je weg”.*
- *“Ze geven je het gevoel dat je schuldig bent”.*

Stel nu dat je te maken hebt met tien tot vijftien begeleiders, consultants, hulpverleners en doorverwijzers en je loopt in alle gevallen op tegen deze ‘systeemwereld’. Ik laat het aan het inlevingsvermogen van de lezer over om te concluderen wat er dan gebeurt. Frontlijnwerkers beschrijven de processen die dan op gang komen met de begrippen: duiken, negeren, verstoppen, blaffen en wegwezen. Op een gegeven moment krijg je dan het stempel zorgmijder.

8 Tussen straat en loket. Eindevaluatie Equal-project Mentoraat voor Jongeren Rotterdam. Joop Tilbusscher. Uitgave Ontwikkelbank Centrum. Rotterdam 2007

## 4.7 Laboratoria als vijfde wiel aan de wagen

Voorgaande beschouwing heeft alles te maken met de projectencarrousel. Veel projecten worden namelijk juist gestart om als experiment, pilot of innovatie om de beschreven ongewenste effecten te voorkomen. René Kersten en Geert van der Laan beschrijven vlijmscherp het dilemma: "In een Tayloristisch model van arbeidsdeling worden niet alleen de taken van de dienstverleners gefragmentariseerd; ook de cliënt wordt navenant opgesplitst in deelproblemen. Op deze deelproblemen worden vervolgens weer specialisten ingezet. Een en ander roept zodanige coördinatieproblemen op, dat er casemanagers ingezet moeten worden om alle fragmenten weer tot en geheel te smeden. Deze houden zich (-) vervolgens meer bezig met management dan met de case."<sup>9</sup>

In projecten wordt in vele varianten geëxperimenteerd met vormen van casemanagement, ketenregie en samenwerkingsafspraken tussen professionals en instellingen. Maar vooral met andere vormen van bejegening van cliënten. Het 'eureka!' klinkt frequent: projecten die melden de sleutel, om met de groep mensen met meervoudige problematiek effectief te werken aan de problemen, wel gevonden te hebben. Het beeld is dat gevonden oplossingen niet doorbreken en 'mainstream' ingezet worden. Elke keer kwamen dezelfde patronen en processen terug in de interviews. Het systeem van steeds verder gedifferentieerde loketten en werkvormen in het sociale domein staat als een huis. Het interessante is dat vrijwel altijd de expliciete of impliciete doelstellingen van sociale interventies in projectvorm zijn om op deze wijze loketmijders en loketverwaalden naar de loketteninfrastructuur (terug) te leiden. In moralistische termen gesproken is het onderliggende idee dat loketmijders en loketverwaalden opgeleid of 'opgevoed' moeten worden om met de bestaande loketteninfrastructuur effectief om te gaan. Immers: daar huizen de specialisten die 'hulp op maat' kunnen bieden. Het is een uitermate logische redenering. De status van de hulpverlener speelt hierin een rol. In de hiërarchie van professionaliteit heeft de specialist een hogere status dan de generalist. Daardoor is het mechanisme van toeleiden naar specialisten in de traditionele domeinen zo krachtig.

Het besef ontbreekt of wordt ontkend, dat loketoverstijgende projecten een aparte status hebben. Het zijn frontlinieprojecten die momenteel vooral beschouwd worden als 'de voordeur' met als doel doorgeleiding naar de specialisten. In de interviews werd het patroon zichtbaar dat succesvolle frontlinieprojecten in wezen beschouwd worden als laboratoria die nuttige 'werkzame bestandsdelen' leveren die geïmplementeerd kunnen worden in reguliere activiteiten. Daarvoor wordt het begrip 'inbedden' gebruikt.

In de interviews werd duidelijk waarom de succesvolle projecten geen 'mainstreameffect' bewerkstelligen. Deze projecten werken namelijk per definitie loketoverstijgend. Zij voeren werkzaamheden uit die vallen in verschillende domeinen: een stukje onderwijs, een beetje maatschappelijk werk, structuur bieden als maatschappelijke opvang, het bewaken van afspraken over het aflossen van schulden en budgetbewaking, soms een stukje woonbegeleiding, het bieden van dagbesteding, aanbod van een werkervaringsplek, begeleiding in sociale vaardigheden, jobcoaching voor werkenden, etc. Niet specialistisch, maar generalistisch 'maatwerk'. Vaak met een

9 'Omdat het werkt', Werkzame bestanddelen van een maatschappelijk re-integratieproject. Geert van der Laan en René Kersten. Uitgave: Fontys Actief&Garant-Uitgevers BV, 2007

duidelijk preventieve inslag; voorkomen dat deelnemers naar dure specialistische hulp doorverwezen moet worden. En die werkwijze staat haaks op de wijze waarop subsidies verstrekt worden of aanbestedingen georganiseerd zijn, want die zijn over het algemeen eendimensionaal (verkokerd). Deze beleids- en bestuurspraktijk is diep geworteld in Nederland en wordt dagelijks bevestigd door veel (verkokerd) beleidsonderzoek en het bestaan van vele kennisinstituten op ‘werkzame bestandsdelen’ in onderscheiden domeinen. Deze constellatie verklaart waarom verduurzaming van ‘good practices’, op het niveau van het beleid, slechts bij uitzondering een item is. Men kon ontstaan met projectsubsidies, maar beleidsmatig past men nergens in.

We begonnen dit hoofdstuk met de constatering dat het sociale domein toont als een strijdtonel van elkaar beconcurrerende maatschappelijk ondernemers. In dit krachtenveld zijn projecten als laboratoria het vijfde wiel aan de wagen. Het netto-effect is een versterking van het chaotische beeld dat we schetsten: een permanente stapeling van activiteiten waar iedere keer weer het wiel opnieuw uitgevonden wordt.



# 5. Methodiek van de Emancipatie en het frontlijnvraagstuk

In hoofdstuk 6 gaan we in op de processen en patronen die verklaren waarom verduurzaming van goede praktijken in de frontlinie zo ingewikkeld is. De projecten in dit onderzoek zijn exemplarisch voor het type praktijken in de frontlinie, die denken te weten hoe je effectief kan werken met de gecompliceerde groep mensen die kampen met problematiek op meerdere levensgebieden. Daarbij is het uitgangspunt, dat integraal, loketoverstijgend gewerkt wordt, waarbij versnippering in aandacht- of levensgebieden zoveel als mogelijk voorkomen wordt. Deze projecten proberen een combinatie te bieden van interventies, die zowel het karakter hebben van interventie (acute problemen aanpakken en blokkades opruimen) als empowerment (voorwaarden scheppen voor duurzame persoonlijke ontwikkeling en sociale stijging). De frontlijnwerkers hebben, of nemen, mandaat. Anders gezegd; ze eisen ruimte op om regisserend of als intermediair handelend op te treden, verlost van strikte gebondenheid aan bestaande institutionele functiescheidingen, loketten of professionele specialisaties. Om die reden zijn de frontlinewerkers in de eerste plaats generalisten.

## 5.1 De Rotonde van Hamed <sup>10</sup>

Steeds meer mensen zijn zich ervan bewust dat er iets helemaal fout gaat. Ook op bestuurlijk niveau. In 2008 verscheen het rapport *De rotonde van Hamed*.<sup>11</sup> Dit rapport is een uitgave van Nicis Institute en is opgesteld in opdracht van de G27. Het rapport is geschreven als onderdeel van het programma 'Aanval op de uitval' van deze 27 middelgrote gemeenten. Het rapport begint als volgt: "Hoe kan het dat voortijdig schoolverlaters, verslaafden, dak- en thuislozen, multiprobleemgezinnen, en inwoners van probleemwijken ondanks budget, maatregelen en politiek commitment structureel buiten de boot vallen?". Deze uitgave is een absolute aanrader voor iedereen die zich verwondert over de machteloosheid om de problemen aan de onderkant van de samenleving aan te pakken. Tot in detail wordt aan de hand van casuïstiek uiteengezet hoe de processen die hierboven in het kort beschreven zijn tot stand komen en bestendig worden. De conclusie: 'We constateren dat maatwerk nodig is om mensen met meerdere problemen te helpen. Professionals kunnen in theorie hun discretionaire bevoegdheid aanwenden om mensen met meerdere problemen individueel te helpen. In de praktijk blijkt dat echter moeilijk te zijn. De weerbarstige praktijk van mensen met meerdere problemen en de dilemma's die dat met zich meebrengt, weerhouden professionals ervan om de ruimte te benutten. En als ze dat doen, krijgen ze te maken met regels en beleid van andere organisaties. Er is sprake van een sturingsparadox: aan de ene kant constateren professionals te veel bemoeienis van bovenaf in de vorm van regels, aan de andere kant vragen ze juist om meer sturing in de vorm van regie. Deze paradox komt voort uit het besef van bestuurders, beleidsmakers en

<sup>10</sup> | Passages uit deze paragraaf zijn letterlijk overgenomen uit de *Rotonde van Hamed*

<sup>11</sup> De *Rotonde van Hamed*, *Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Albert Jan Kruiter, Jorit de Jong, Janine van Niel, Constant Hijzen. Uitgave: Nicis Institute i.s.m. G27 en Centre for Government Studies. Februari 2008

uitvoerders, dat de huidige regelgeving niet voldoende is om mensen met meerdere problemen echt te helpen. Het benutten van de ruimte levert nieuwe dilemma's op en is dus ook geen optie.'

In het laatste deel van het boek 'De rotonde van Hamed' is een alternatieve manier van werken voor professionals gepresenteerd om deze impasse te doorbreken. Het alternatieve denken is uitgewerkt in twintig principes. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de handelingsmogelijkheden die een 'publiek manager' kan verwerven om maatwerk te realiseren. Het begrip 'publiek manager' wordt gebruikt in een zeer brede zin; iedereen die zich bezighoudt met het organiseren van een oplossing is een manager. Dat zijn niet louter mensen die in dienst zijn van de overheid. Ook zijn het niet per definitie diegenen die 'manager' op hun visitekaartje hebben staan. Het zijn wél diegenen die maatschappelijke winst weten te creëren doordat zij het spanningsveld tussen de verschillende domeinen managen. In de looptijd van het programma 'Aanval op de uitval' werden ze overal gevonden. Het kunnen welzijnswerkers zijn, ondernemers, agenten, docenten, medewerkers van de woningbouwcorporatie, burgers of artsen. Kortom, het zijn mensen die verantwoordelijkheid namen en daar succesvol in waren. Succesvol, in termen van het vinden van adequate oplossingen voor mensen met meerdere problemen.

Als we deze zienswijze vertalen naar de projecten en sociale bedrijven die we in het onderzoek naar de projectencarrousel onder de loep namen, dan dringt de parallel zich op. Het kenmerk van deze activiteiten is dat ze domeinoverstijgend proberen te werken. Wij noemen de trekkers van deze projecten 'entrepreneurs' of 'ondernemende mensen' die op meerdere borden tegelijk schaken om te overleven. Het zijn dezelfde mensen die in 'De Rotonde van Hamed' getypeerd worden als 'publiek manager'. De auteurs van 'De Rotonde van Hamed' schetsen een ideaalmodel, waarbij maatwerk wordt geleverd op zo'n manier dat professionals in de uitvoering volledig gebruik kunnen blijven maken van hun discretionaire bevoegdheden en waarbij 'publiek managers' actief regie voeren, dwars door de organisatiegrenzen heen: "niet van bovenaf, maar bottom up, vanuit de problemen geredeneerd. Door te vertrekken vanuit de leefwereld van mensen met meerdere problemen overtuigen ze beleidsmakers en beslissers in de systeemwereld. Zo lukt het de professionals en publiek managers oplossingen te ontwikkelen die daadwerkelijk bij de problemen van deze mensen aansluiten en die toch gelegitimeerd zijn. Het leveren van maatwerk wordt zo een gemotiveerde en geaccordeerde afwijking van de standaard manier van werken."

In het boek wordt vervolgens een aantal principes genoemd die we ook consequent terug zien keren bij de projecten die wij bestudeerden. Het belangrijkste principe is dat professionals mensen met meerdere problemen individueel benaderen. Niet één doelgroep of beleidscategorie staat centraal, maar het gaat om het individu met meerdere problemen. Professionals verruilen het institutionele belang voor het maatschappelijke belang, de systeemwereld voor de leefwereld van mensen met meerdere problemen. Ze formuleren oplossingen rondom mensen met meerdere problemen en niet andersom. Daarbij is de leidende vraag 'wat is nodig?' in plaats van 'wat kunnen we doen?'

Veel mensen met meerdere problemen worden buitengesloten omdat ze niet passen binnen de selectiecriteria van beleid, programma's en projecten. Veel succesvolle projecten uit 'Aanval op de Uitval' hebben geen selectiecriteria, behalve het feit dat mensen problemen hebben, die ze zonder hulp niet kunnen oplossen. Op het moment dat je selectiecriteria gaat aanleggen, sluit je mensen



uit. Dat is juist het probleem van veel instellingen; ze zijn niet onvoorwaardelijk toegankelijk. Door te werken zonder criteria krijgen professionals toegang tot mensen met meerdere problemen en andersom.

Verschillende professionals merken dat het nodig is om eerst vertrouwen te winnen, of beter, te herstellen. “Healing, noemen we dat”, zegt Ap van Straaten van het Laboratorium van de Alledaagse Kansen. “Dat klinkt een beetje soft, maar het is wel nodig. Mensen zijn vaak alle vertrouwen in hulpverleners verloren. Daarnaast zijn ze heel goed in het geven van sociaalwenselijke antwoorden. Ze weten precies wat hulp- en dienstverleners willen horen. Als we voor het eerst langskomen, willen ze allemaal werk of een bijscholingscursus.”

Om vertrouwen te winnen is het in de eerste plaats nodig dat je mensen serieus neemt. Dat betekent dat ze zelf aangeven wat ze nodig hebben en waar de oplossingen liggen. Ap van Straaten: “Daarom voeren we onze gesprekken ook aan de keukentafel bij de mensen thuis. Daar moet het per slot van rekening beginnen en niet in ons kantoor. De professionals zijn het erover eens dat je moet denken in kleine stappen, op weg naar meer kansen en een beter leven. Je moet daarin niet te groot beginnen, maar dicht bij de belevingswereld van de mensen blijven. Dat is een voorwaarde voor succes. Kleine opeenvolgende stappen kunnen mensen zelf nog wel definiëren. Een grote sprong niet.”

Een andere rode draad in het boek is dat de professionals niet achter een loket zitten te wachten tot mensen met meerdere problemen zich komen melden. Ze zoeken mensen actief op. De meeste professionals die we spraken, doen veel meer dan formeel gezien van ze wordt verwacht. Ze werken meer uren dan ze betaald krijgen en trekken taken naar zich toe die officieel niet tot hun takenpakket behoren.

## 5.2 Intermezzo: het proces van marginalisering

De wereld is de afgelopen dertig jaar enorm veranderd. En daarmee ook de aard en het karakter van de problemen die mensen aan de onderkant van de samenleving ervaren. Dertig jaar geleden waren de probleemwijken veel homogener van samenstelling dan nu het geval is. Nu begrijpen onderscheiden groepen elkaar letterlijk en figuurlijk niet meer. Het contrast tussen welgestelden (de referentiegroep in sociologische termen) en armen wordt steeds groter. Dat wordt gevoeld door een fysieke omgeving die geheel gericht is op het verwerven van consumptiegoederen en uiterlijke status.

Het afglijden naar de afgrond is een proces waarbij een optelsom van problemen ontstaat, die men niet meer op eigen kracht opgelost krijgt. Dit proces van afglijden is de verantwoordelijkheid van de mensen zelf of van de ‘groep’ waartoe men behoort. Het beleid is om pas in te grijpen op het moment dat dit proces leidt tot zichtbare ontsporingen en maatschappelijke overlast. In de sociologie wordt dit proces in vele onderzoeken beschreven en aangeduid met het begrip anomie (Durkheim). In gewoon Nederlands komt het er op neer dat je de greep op je eigen leven kwijt raakt. Ordescheppende mechanismen vallen langzaam weg. Je kan naar je eigen gevoel niet meer voldoen aan de eisen die de sociale omgeving van je vraagt. Je kan bijvoorbeeld je rekeningen niet betalen of



je kinderen niet naar een club sturen, omdat het te duur is. Een volgende stap kan dan zijn dat je geconfronteerd wordt met opvoedingsproblemen, omdat je het niet kan opbrengen om 'nee' te zeggen tegen je veeleisende kroost. Of je krijgt in de relationele sfeer ruzies die je zelf niet kan verklaren, waardoor mensen van je vervreemden. Of, in een andere setting, begrijp je niet waarom het jou niet lukt om een vaste baan te verwerven en anderen wel, waardoor je opstandig wordt tegen bazen (de vlucht naar voren) en de ambtenaren bij wie je voor de zoveelste keer een uitkering probeert aan te vragen. Voor de hulpverleners, en al die anderen officials waarmee je maken krijgt, ben je inmiddels een 'multiprobleemgeval'. Er komt een proces op gang waarin er iets gebeurt in je denken. Geïnternaliseerde normen en waarden over wat goed of fout is vervagen en worden vervangen door slachtofferdenken en een gevoel van zinloosheid van het leven. Je hebt letterlijk het gevoel dat niemand meer op jou zit te wachten. Het 'goede leven' is er louter voor anderen, niet meer voor jou; je glijdt in een isolement en vervreemt van de gangbare codes in de samenleving. Het is niet ondenkbaar dat je lotgenoten treft die er net zo over denken als jij. Gezamenlijk bevestigen de lotgenoten elkaar in het slachtofferdenken en vormen in het uiterste geval eigen denkpatronen, normen en waarden. Als het proces van uitsluiting, marginalisering en maatschappelijk isolement een langdurig (en dus uitzichtloos) verhaal wordt, dan wordt een waardepatroon van zinloosheid geïnternaliseerd. Dat uit zich in permanent ziek zijn (wat veel bij oudere allochtone vrouwen voorkomt), verslavingen, een gering arbeidsethos, crimineel gedrag, afwijkende ideeën over opvoeding en in extreme gevallen persoonlijke verwaarlozing en/of sterk afwijkend, gestoord gedrag. Helemaal onderaan de hiërarchie staan de 'zorgmijders' die overlast veroorzaken. De groepen die aan deze kenmerken voldoen worden in de wetenschappelijke literatuur 'de onderklasse' genoemd. Deze onderklasse bestaat in Nederland uit een paar honderdduizend mensen. Kinderen die in zo'n omgeving opgroeien krijgen de 'subculturele waarden' met de paplepel ingegoten en dat is de reden dat in veel literatuur gesproken wordt over het erfelijke (reproductieve) karakter van een onderklasse. Een groot deel van de sociale interventies zijn gefocust op deze groep. Naar schatting betreft het ongeveer 300.000 tot 400.000 mensen in Nederland. Eén vierde van de tien procent Nederlanders aan de onderkant van de samenleving zit 'in de gevarezone'.

### 5.3 De methodiek van de emancipatie

Indien mensen in een negatieve spiraal van marginalisering terechtkomen dan is het voor professionals zaak om zodanig in te grijpen dat de betrokkenen weer greep krijgen op hun eigen leven. Het proces van marginalisering en probleemcumulatie moet omgebogen worden naar een proces van structuur vinden, greep op problemen krijgen en ruimte vinden voor persoonlijke ontwikkeling. Een aantal basisprincipes die hierboven in 'De Rotonde van Hamed' werden genoemd zijn eigenlijk heel eenvoudig en komen overeen met de praktijken die wij tegenkwamen bij de onderzochte projecten. Er wordt in alle domeinoverstijgende projecten een aanpak nagestreefd die je de 'methodiek van de emancipatie' zou kunnen noemen. Effectief methodisch werken met onderscheiden doelgroepen is in de kern een 'universele methodiek'. Met andere woorden: of je nou maatschappelijk werkende bent of trajectbegeleider in de sfeer van re-integratie, of jongerenwerker, of begeleider van allochtone vrouwen of van dak- en thuislozen: de manier van werken om resultaten met deze groepen te bereiken is in methodische zin altijd hetzelfde. Er is een aantal kenmerken te benoemen dat consequent terugkeert.

- Er wordt een methodiek gehanteerd die gebaseerd is op één op één begeleiding. Er wordt niet gewerkt met tien deskundigen op deelgebieden. De begeleiding wordt gekenmerkt door een individuele benadering, empathie en vertrouwen winnen, vasthoudend en gezamenlijk haalbare stappen formuleren. De methode is integraal, in die zin dat problemen op meerdere levensgebieden in samenhang beoordeeld worden. Of, met andere woorden: loketoverstijgend.
- De ontwikkelingsgang en ontwikkelingsmogelijkheden van het individu, gezin of groep worden als uitgangspunt genomen en niet de eisen vanuit instituties, protocollen of regelgeving.
- De frontlijnwerkers hebben of nemen mandaat, of anders gezegd; eisen ruimte op om regisserend of als intermediair handelend op te treden, verlost van strikte gebondenheid aan bestaande institutionele functiescheidingen, loketten of professionele specialisaties.
- Bij de processen die met de cliënten worden ingezet duurt het lang voordat resultaten zichtbaar worden. Die noodzakelijke tijdsinvestering moet afgedwongen worden.

Verwarrend is dat er zoveel verschillende begrippen gebruikt worden. Ik noem het nu de methodiek van de emancipatie als containerbegrip. Maar social casework, ‘de maatwerk-methode’, de individuele trajectbegeleiding, zijn allen loten van dezelfde stam.

Deze manier van werken is helemaal niet nieuw of innovatief. Professor Geert van der Laan gebruikt het begrip presentie: “Het is gewoon ‘er zijn’ voor de mensen, de burgers, de cliënt. Directe toegang tot burgers en cliënten hebben, zonder voorwaarden vooraf. Vooral ‘het er zijn’ is een manier om tot een bepaalde effectiviteit te komen, maar dat is misschien een wat gewaagde term. [...] Ik moet zeggen dat ik het idee van presentie heel zinnig vind. Het is eigenlijk al zo oud als het maatschappelijk werk zelf en u weet dat het maatschappelijk werk minstens honderd jaar oud is. ‘Het er zijn’, ofwel de cliënt nemen zoals hij is, is een idee dat eigenlijk al zo oud als het Social Casework uit het begin van de vorige eeuw.”

## 5.4 De kracht van generalisten, professional of niet

Het werken op de hierboven beschreven manier is niet voorbehouden aan professionals. Ook ‘gewone burgers’ zijn prima in staat een belangrijke rol te spelen in de begeleiding van diverse doelgroepen op basis van het ‘mens tot mens principe’. In Den Haag bijvoorbeeld bestaat al dertig jaar de stichting ‘Ontmoeting met Buitenlandse Vrouwen’ (OBV) die voor buitenlandse vrouwen thuislessen startte.<sup>12</sup> In dertig jaar hebben ruim 2800 vrijwilligsters en 8500 allochtone vrouwen deelgenomen aan de ontmoetingen. Momenteel worden zo’n 600 geïsoleerde vrouwen bereikt door 250 vrijwilligers. De vrijwilligers volgen een uitgebreid introductie- en trainingsprogramma. De OBV staat aan de basis en is een voorbeeld voor tientallen goede praktijken die zijn ontwikkeld in zogenaamde mentornetwerken en taalontmoetingen, waar vrijwilligers vrouwen onder aan de maatschappelijke ladder ontmoeten in intensieve één op één ontmoetingen. In feite zijn dit ook generalisten die een zeer belangrijke rol spelen in de sociale stijging van allerlei groepen. Vele duizenden vrijwilligers blijken effectief opgeleid in het werken met ‘de hele mens’. In een aantal van de projecten die betrokken zijn in ons onderzoek, zijn voormalig deelnemers in het project opgeleid

<sup>12</sup> Zie: [www.obvdenhaag.nl](http://www.obvdenhaag.nl)

tot begeleiders. Ervaringsdeskundige en streetwise zijn, bleek een belangrijkere competentie om een goede begeleider te zijn dan een HBO-diploma.

## 5.5 Generalisten en specialisten: het vraagstuk van frontlijnstrategie.

In ons verhaal lijkt het alsof de generalist tegenover de specialist wordt gezet. Althans zo kan dat overkomen. Misschien wordt dit beeld nog versterkt doordat in onze analyse de specialisten huizen in de verkokerde domeinen die zoveel moeite hebben om met ‘heel de mens’ de werken. Het is een goed moment om deze verhoudingen in perspectief te plaatsen.

In het tweejarige project ‘Bouwen aan Burgerschap’ werden vrouwen met een bijstandsuitkering uit het isolement gehaald. Daartoe werd een frontlijnteam samengesteld van professionals van verschillende welzijnsinstellingen en klantmanagers van de sociale dienst. De frontlijnwerksters wonnen het vertrouwen van de deelnemers in langdurige gesprekken tijdens huisbezoeken, op straat en in het buurthuis (outreaching). Al hun problemen én potenties werden stapje voor stapje in kaart gebracht. Bakken ellende kwamen boven tafel, maar ook kansen om een proces van sociale stijging op gang te brengen, werden zichtbaar. Samen met de vrouwen werden plannen gemaakt om problemen op te lossen en kansen te pakken. Allemaal maatwerk, uiteindelijk ontstonden 150 verschillende plannen. In de uitvoering van de plannen waren vele specialistische hulptroepen noodzakelijk. In een geval van ernstige verwaarlozing moest de hulp van de GG/GD ingeroepen worden. In een aantal gevallen werd nauw samengewerkt met de psychiatrisch verpleegkundige in de wijk. Evenals met instellingen voor verslavingszorg bij alcohol-, drugs- en gokverslavingen. Bij huiselijk geweld werd samengewerkt met politie en ‘Blijf van mijn lijfhuizen’. Veelvuldig was er contact met instellingen uit de jeugdzorg om acties af te stemmen. Diverse keren is er opvoedingsondersteuning geregeld. Met de instellingen die de schuldhulpverlening uitvoeren was er dagelijks contact om de wachtlijsten te omzeilen en afspraken op maat te maken over de noodzakelijke begeleiding om de zorgen dat de overeengekomen trajecten ook uitgevoerd worden. Een aantal huisuitzettingen is voorkomen door interventies naar corporaties. Gezinnen die al lang van gas- en licht afgesloten waren werden geholpen, waardoor zij weer energie geleverd kregen. Dagelijks werd er met de sociale dienst overlegd over de toepassing van allerlei ondersteunende maatregelen, zoals bijzondere bijstand. Met het welzijnswerk en taalaanbieders werd eindeloos gesproken over cursussen op maat voor de deelnemers.

Wat maakt dit voorbeeld duidelijk? De frontlijnwerksters in dit voorbeeld zijn de generalisten die vanuit de belangen van deelnemers door alle domeinen heen acties ondernemen, maar niet zonder specialisten kunnen. Omgekeerd kunnen de specialisten niet zonder de frontlijngeneralisten die alle verschillende acties afstemmen. De praktijk is echter weerbarstig. Want ondanks de wil om samen te werken, bleek tegelijkertijd dat er soms stevig ‘gevochten’ moest worden. Er was geen situatie waarbij de samenwerking vlekkeloos liep: eindeloos waren de discussies over belemmerende regels, mandaat om op te mogen treden, ruimte voor nieuwe activiteiten in het welzijnswerk, wachtlijsten en gesteggel over privacyclausules. Maar toch: uiteindelijk bleken de specialisten heel blij de frontlijngeneralisten. Toen het project stopte kwamen de verontwaardigde reacties met name van hen. Sterker nog: de intentie was zelfs aanwezig om in de toekomst professionals uit

bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, opbouwwerk, schuldhulpverlening en GGZ in het generalistisch-werkende team te detacheren.

Wat dit voorbeeld duidelijk maakt is dat de projectencarrousel vooral een worsteling is met een 'frontlijnstrategie'. Of, met andere woorden: hoe organiseer je sociale interventies aan de onderkant van de samenleving voordat de gespecialiseerde loketten in zicht komen, c.q. hoe organiseer je het werk zo dat specialistische hulptroepen effectief ingezet kunnen worden, waarbij het gevaar van uitval gereduceerd wordt.



# 6. Survival of the fittest; waarom verduurzamen complex is

Uit de ervaringen van de projecten die wij bestudeerden en uit het onderzoek van ‘Aanval op de uitval’ dat wij aanhaalden, is het beeld ontstaan dat methodisch gezien het wiel uitgevonden is voor hoe er ‘aan het front’ met groepen mensen met meervoudige problematiek gewerkt moet en kan worden. Maar dit inzicht vindt geen brede navolging. In paragraaf 4.7 bleek dat, vanuit het patroon dat men met behulp van projectsubsidies kon ontstaan, maar beleidsmatig nergens in past. Het patroon dat zichtbaar werd in de interviews is dat succesvolle projecten in wezen beschouwd worden als laboratoria naast het reguliere aanbod vanuit verkokerde domeinen. Standaard is het patroon dat de laboratoria beschouwd worden als leveranciers van ‘werkzame bestandsdelen’, die geïmplementeerd kunnen worden in reguliere activiteiten. Het besef dat loketoverstijgende projecten een *aparte* status hebben, ontbreekt of wordt ontkend.

## 6.1 Klagende projecten

Honderden projecten ontstaan uit de warwinkel van geldstromen, belangen, betrokkenheid bij bepaalde groepen die in de verdrukking zitten, en opportunisme. Ze ontstaan met tijdelijk geld. Maar wat als het geld op is? Dit vraagstuk speelt vooral bij projecten waarbij geïnvesteerd is in innovatie en vernieuwing. Wat gebeurt er met opgebouwde kennis en infrastructuur? Wat gebeurt er met de deelnemers? Wat is het lot van de betrokken professionals? We signaleerden in het onderzoek dat het niet gebruikelijk is dat de overheid en de private fondsen beloften doen over het vervolg van een project, zelfs als het goede praktijken betreft die zijn erkend. Het lijkt de bedoeling van de tijdelijk geldvertrekkers om het kaf van het koren te scheiden. Opdrachten die verstrekt worden na aanbestedingen in het sociale domein zijn beperkt in tijd, vaak twee tot vier jaar. Met andere woorden: de ontvangende organisaties kunnen en moeten weten dat de activiteit c.q. het project waarvoor ze intekenen, stopt als het geld op is. Echter, volgens de ijzeren wetten van Weber is elke organisatie in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerd, wat onvermijdelijk leidt tot een focus op het voortbestaan van het project; ongeacht inhoudelijke overwegingen of dat wel verstandig is. En dat zien we terug in de praktijk van alledag: klagende projecten over hun gebrek aan perspectief om voort te bestaan.

Frustraties bij projectdragers die denken het goed te doen, is begrijpelijk. Hoe vaak komt het niet voor dat bestuurders en politici met de nodige media-aandacht enthousiast reageren op de ontwikkelde activiteiten en publiekelijk roepen dat deze aanpak in de etalage gezet moet worden, uitgerold over stad en land en ingebed als reguliere activiteit. Het gebruikte jargon is verwarrend, omdat het in het midden laat wat er met het project zelf gebeurt. Vertegenwoordigers van de projecten vatten het gebruik van deze begrippen op als een onderstreping van hun bestaansrecht, terwijl dat niet zo blijkt te zijn. Het beeld dat wij kregen uit de interviews is dat verstrekkers van tijdelijk geld het vraagstuk van continuïteit van projecten in belangrijke mate overlaten aan ‘de markt’. Of projecten blijven bestaan nadat het tijdelijke geld opgebruikt is, blijkt een zaak van de projecten zelf in relatie tot potentieel nieuwe financiers. In de eerste plaats op lokaal niveau of bij



andere fondsen. Of dit lukt heeft vooral te maken met het vermogen van de projectdragers om stakeholders doorzettingsmacht te organiseren. En het is pijnlijk als blijkt dat een praktijk moet stoppen en kennis en infrastructuur verdwijnt. Helaas blijkt dat met andere regelingen op andere plaatsen met dezelfde doelgroepen, het wiel weer uitgevonden moet worden door een volgende generatie projecten.

## 6.2 Overleven of niet: zes beren op de weg

Verduurzaming blijkt een uitermate complex verhaal en er moet flink geknokt worden om te overleven. In de vele interviews zag men met regelmaat zes beren op de weg, die geëlimineerd, ingepakt of omzeild moeten worden.

### 6.2.1 Is het een good practice?

In de eerste plaats is het belangrijk om duidelijk te maken dat het project het verdient om te verduurzamen. Een ‘good practice’ moet aannemelijk maken dat er sprake is van toegevoegde waarde van bepaalde interventies in *vergelijking* met een oorspronkelijke situatie. Dat kan kwalitatief en/of kwantitatief. Elk project in ons onderzoek presenteert de resultaten, effectiviteit en het maatschappelijk rendement van het project op een andere manier. Er is geen algemeen format. Er zijn projecten die vele jaren bestaan, die maar heel globaal zelf meten en registreren. Resultaten worden gepresenteerd op basis van formele rapportages aan de subsidiegevers en de claim wordt in hun geval door de geldverstrekkers niet betwist. Er heeft geen externe toetsing of wetenschappelijk onderzoek plaatsgevonden naar de reden van het succes. Veel projecten werken met een methodiek waarin de eigen resultaten in doorstroming naar werk en scholing vergeleken worden met landelijke of lokale cijfers voor dezelfde doelgroep. Op basis van die vergelijking zijn ze effectief. Een andere, globale, manier van meten is de vergelijking tussen ‘niets doen en wel iets doen’. Sommigen meten zeer gedetailleerd met methoden als Social Return on Investment of de ‘Maatschappelijke Kosten Baten Analyse’. We signaleerden in ons onderzoek dat een coalitie met een onderzoeksinstituut of een Hogeschool de overtuigingskracht aanzienlijk vergroot.

Het lijkt logisch dat de financiers van sociale interventies en kennisinstututen geïnteresseerd zijn in de effectiviteit van zowel projecten als de uitvoering door het gevestigde maatschappelijke middenveld. Het is verbazingwekkend dat pas sinds enige jaren een effectmeting plaats vindt. Over de wijze waarop je effectiviteit in het sociale domein kan meten bestaat inmiddels een heel dispuut in de wereld van Hogescholen en Universiteiten. Het is een tamelijk ingewikkeld verhaal, omdat het gaat over de wijze waarop je bepaald ‘bewijsmateriaal’ erkent als instrument om effectiviteit te meten. Maar wel relevant omdat honderden projecten die in de carrousel ontstaan zichzelf erg goed vinden. Hoe scheiden we het kaf van het koren?

In de praktijk komt het regelmatig voor dat projecten de pers halen en zichzelf als geweldig presenteren omdat ze een bepaalde doelgroep bereiken en ze hun output bereikt hebben. Bijvoorbeeld omdat ze een x-tal mensen ‘op maat’ hebben doorverwezen naar specialisten, of dat een x-tal deelnemers op een scholingstraject of additionele arbeidsplaats geplaatst is. Het is het type projecten dat voornamelijk tot doel heeft om loketverdwaalden en loketmijders terug te leiden naar

gespecialiseerde loketten. Het gebeurt maar heel weinig dat er gerapporteerd wordt over de 'outcome'. En dat is niet raar, want dat vraagt om langdurig, dus duur onderzoek. Stel dat een project 100 mensen bereikt met meervoudige problematiek en deze doorverwijst: zijn ze daarbij geholpen? Of als je mensen in een scholingstraject plaatst: houden ze het vol, halen ze een diploma en leidt het tot een baan? Om antwoorden op die vragen te krijgen moet je deelnemers lang volgen. Bovendien komen er dan ook andere factoren om de hoek kijken: is er nog doorlopende begeleiding of is die gestopt? Is er personele continuïteit in de begeleiding? En om het nog verder te compliceren; hoe meet je bijvoorbeeld sociale stijging? Na een jaar begeleiding is er nog geen zicht op een baan of beroepsopleiding en dat wordt in de 'meetsystematiek' van de overheid erg belangrijk gevonden. Wel zijn er problemen opgelost, zit iemand beter in z'n vel, komt de deur uit en doet vrijwilligerswerk. Dan speelt primair het verhaal van de waardering. Wordt dit resultaat relevant gevonden of niet?

Er is gekozen om in deze publicatie niet de diepte in te gaan om de verschillende meetmethoden te behandelen. In het licht van het verduurzamingvraagstuk is in het onderzoek in ieder geval duidelijk geworden dat het gebrek aan consensus over effectmeting het proces van verduurzaming van effectieve praktijken bemoeilijkt. Het lijkt er op dat de legitimiteit van de 'good practices' permanent in twijfel getrokken wordt. Geen enkele wijze van effectiviteitsmeting of het labelen van succesvolle bestandsdelen of methodiek is immers onomstreden.

Het lijkt er overigens sterk op dat een 'good practice' niet alleen gedefinieerd wordt door de kosten en baten van de interventies, maar ook door de mate van draagvlak die de sociaal ondernemers weten te genereren. We signaleren dat het label 'good practice' in belangrijke mate een uitkomst is van een dialoog op lokaal niveau tussen de projectleiders, stakeholders (overheid en instituties) en meningen van cliënten en deelnemers. Of, zoals een van onze teamleden het zo mooi zegt: "beauty is in the eye of the beholder." Een overtuigende presentatie van rendementmetingen of de effectiviteit van een aanpak kan daarbij helpen. Maar dat blijkt geen garantie op overleven. Omgekeerd zijn er vele voorbeelden van praktijken met discutabele resultaten die overleven op basis van effectief netwerken en goede PR, want de effectiviteit van een project is maar één van de voorwaarden om verduurzaming mogelijk te maken.

### **6.2.2 In welk beleidsdomein valt het project?**

Het blijkt lastig om te bepalen in welke beleidsdomeinen de projecten vallen. Neem bijvoorbeeld het voormalige project 'Van Binnen naar Buiten' in Utrecht Overvecht. Een bekend samenwerkingsproject tussen diverse instellingen dat tot stand kwam met de zogenaamde Pechtoldgelden, een additionele pot geld van een paar jaar geleden. Het project schopte het tot de Parel van Integratie in 2007. Na het winnen van de prijs werd het ontvangen van geïnteresseerde delegaties bijna een dagtaak. De activiteiten van het project vallen in veel verschillende domeinen. Zo valt het verbeteren van de leefomgeving binnen het domein wonen. De organisatie van bewonersgroepen valt binnen het opbouwwerk. Het empoweren van groepen valt onder de WWB (stijging op participatieladder), dan wel inburgering, dan wel bevorderen sociale cohesie in het kader van de wijk aanpak. Het signaleren van allerhande problematiek achter de voordeur en het op maat verwijzen naar diverse instellingen valt in theorie onder de vlag van de 'ketenpartners'. Bij wie moet je dan aankloppen voor vervolgfianciering? De praktijk is dat het ene domein wijst naar het ander en dat schiet niet op. In het geval van 'Van Binnen naar Buiten' betekende het de ontmanteling van het



project en nog enige na-ijlende tijdelijke financiering op deelgebieden. Een ander voorbeeld is het bedrijf 'Futuro' in Rotterdam.<sup>13</sup> Zij werken jaarlijks met meer dan 200 deelnemers in de categorie zeer moeilijk bemiddelbaar voor welke activiteit dan ook. 'Futuro' is zeer succesvol en uit een analyse die wij met hen maakten blijkt dat bedrijf meerwaarde oplevert in de volgende domeinen: re-integratie (deelnemers gaan maatschappelijk participeren of worden naar werk geleid), onderwijs (kant en klare groepen schooluitvallers worden toch opgeleid tot MBO2 niveau), GGZ (jongeren met gedragsproblemen wordt structuur en dagbesteding geboden), Wmo (bevorderen sociale cohesie, bevorderen maatschappelijke participatie, additioneel op schuldhulpverlening budgetteringscontrole, uitvoeren maatschappelijk werktaken), maatschappelijke opvang (beheer eigen woningen en vormen van begeleid wonen) en justitie (opvang en begeleiding ex-delinquenten). Toch wordt het project maar uit één domein betaald: die van de re-integratie (WWB-middelen). Eventuele expertise uit de specialistische domeinen moet met re-integratiemiddelen ingekocht worden. 'Futuro' overleeft door winsten uit de leer-werkbedrijven in te zetten voor de uitvoering van de trajecten voor de deelnemers.

Deze voorbeelden illustreren het specifieke probleem waar de 'good practices' uit dit onderzoek tegenaan lopen. De projecten werken per definitie loketoverstijgend en voeren werkzaamheden uit die vallen in verschillende domeinen. Die werkwijze staat haaks op de wijze waarop subsidies verstrekt worden of aanbestedingen georganiseerd, want die zijn over het algemeen eendimensionaal (verkokerd). Deze manier van analyseren is wel in opkomst, maar niet gebruikelijk. In een aantal sessies dat wij hadden met projectleiders bleek het een eyeopener. In hoofdstuk 8 komen we hier op terug.

### 6.2.3 Nieuw voor oud

Het derde probleem is dat vervolgfianciering deels uit traditionele beleidsdomeinen zou moeten moeten komen. En daar is geen 'nieuw geld'. Financiering van nieuwe methoden betekent bezuinigingen op iets anders. Het zogenaamde principe van nieuw voor oud dus. In een relatief nieuw beleidsdomein als de re-integratie bestaat nog voldoende flexibiliteit om met aanbestedingen innovaties een kans te geven. Het is dus niet toevallig dat overlevingsstrategieën vaak focussen op dit beleidsdomein. In de traditionele beleidsdomeinen zoals het onderwijs, welzijnswerk, zorg, GGZ, justitie en uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid is het verhaal anders. Daar regeert een compact blok geschreven en ongeschreven protocollen van gevestigde belangen. Het gevolg hiervan is dat projecten gericht zijn op nieuwe incidentele financiële regelingen of op aanvragen bij de vermogensfondsen. Het verschijnsel dat projecten min of meer gedwongen worden om te ondernemen vindt plaats door middel van communicatie over en weer met de overheid. Ambtenaren zien vaak scherper dan bestuurders en politici hoe gecompliceerd het is om bijvoorbeeld projecten te verduurzamen in het woud van gevestigde belangen en regelgeving. Uit sympathie met de projecten wordt uit deze (wellicht onverwachte) hoek opvallend vaak openlijk of onderhands gewezen op bepaalde geldstromen, aanbestedingen of subsidies om te overleven. Het is wellicht niet zo bedoeld maar wel een impliciet appèl op ondernemerschap om te overleven als laboratorium.

13 Zie voor een uitvoerige casusbehandeling van Futuro bijlage 2

#### 6.2.4 De stakeholderscarrousel

De directeur van KEI, kenniscentrum stedelijke vernieuwing, Olaf van de Wal schreef in september jongstleden een column onder de titel: 'Stop de projectleiderscarrousel!'.<sup>14</sup> Hij refereert aan ons onderzoek en vindt het onderzoek een goede zaak. Maar dan: "Ik vraag mij sterk af hoeveel dit gaat uithalen als we tegen die andere steen blijven aanlopen: de aannemers die tijdens de verbouwing vervangen worden. Ik spreek vaak met mensen die op allerlei plekken in de stedelijke vernieuwing werken. Van de ergernissen die aan bod komen wordt het gegeven dat er steeds weer een ander aan tafel zit, het vaakst genoemd. Wat ook de redenen zijn, te weinig zitvlees, te weinig vertrouwen, te weinig kwaliteit of reorganisatie, het is een uiting van te weinig betrokkenheid met de opgave. Of het nu bij de persoon zit of bij de organisatie. En dat is niet alleen het geval bij gemeenten; ook bij corporaties en projectontwikkelaars is de doorstroom groot."

Olaf van de Wal beschrijft een verschijnsel dat wij in de interviews ook veel hoorden. In een van 'onze' projecten is het voorgekomen dat in twee jaar tijd drie verantwoordelijke wethouders van stoel verwisselden en tegelijkertijd vanuit de opdrachtgever de directeur vervangen werd door een ander en vanuit de samenwerkende ambtelijke dienst de accountmanagers driemaal van gezicht wisselden. De rugdekking en het commitment was weg. Olaf van Wal noemt het de projectleiderscarrousel, wij zijn geneigd dit de stakeholderscarrousel te noemen. Om te overleven heb je coalities nodig en rugdekking. Daartoe moet je op pad om bondgenoten te vinden en deze aan je te binden. Dat kunnen bestuurders zijn, bepaalde ambtenaren, sleutelfiguren op scholen, in het welzijnswerk, de GGZ, bij corporaties of de maatschappelijke opvang. Het is rampzalig als deze mensen ineens verdwenen zijn. Het is slopend om elke keer weer je verhaal te vertellen en hernieuwd commitment te vinden.

#### 6.2.5 De beheersingsneurose

Als vijfde beer op de weg komen we de fixatie van de overheid tegen om activiteiten tot in detail vast te leggen en af te rekenen. De 'beheersingsneurose' noemde iemand dit. Een goed voorbeeld van hoe dit uitpakt is de manier waarop een onmiskenbare 'good practice' in ons bestand geconfronteerd werd met een nieuwe aanbesteding. Door gebrek aan historische kennis van nieuwe ambtenaren, strategische redenen en frustratie over het falen van andere re-integratiebedrijven werd besloten om de integrale werkwijze van het project in de aanbesteding op te knippen in vier verschillende percelen. Men wilde veel meer controle hebben op de diverse onderdelen van trajecten door middel van afrekenbare producten. 'Fontys Actief' uit Helmond, waar het hier om gaat, was daarom gedwongen om viermaal te offeren op een integrale benadering die ze al vele jaren met succes uitvoerden. In de procedure moest met veel kunst en vliegwerk en slim nadenken toch de integrale benadering overeind gehouden worden. Wat lukte, want alle percelen werd 'Fontys Actief' gegund, tot opluchting van alle betrokkenen. Het was een staaltje van goed ondernemerschap van 'Fontys Actief'. Anderzijds is er wel een breuk ontstaan in de administratieve afhandeling van de trajecten. Er moet nu in vier onderdelen afgerekend worden, wat een dure reorganisatie van de back office betekende. Er zijn overeenkomsten tussen de avonturen van 'Fontys Actief' en het project 'Bouwen aan Burgerschap' in de Amsterdamse Baarsjes. Alleen liep het hier verkeerd af. Het bestek van dit loketoverstijgende project is oorspronkelijk tot stand gekomen op basis van langdurige communicatie (anderhalf jaar) tussen ambtenaren en professionals in het veld, op basis van eerdere

<sup>14</sup> Zie [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl), onder opinie. September 2009

ervaringen met minder rendabele projecten en institutionele praktijken. Een samenwerkingsverband van welzijnsinstellingen en de sociale dienst voerden het project succesvol uit. Vervolgens gebeurde hetzelfde als in Helmond. De aanpak moest uitgerold worden doch de werkwijze van 'Bouwen aan Burgerschap' werd vervolgens opgesplitst in een viertal percelen. De gemeente wilde perse verschillende aanbieders contracteren en niet één hoofdaannemer die de integrale werkwijze zou coördineren. Daarom werden de offertes van het consortium van welzijnsinstellingen ook niet gegund. Er werd toch gekozen voor een beheersconstructie van afrekenbare producten verspreid over meerdere aannemers onder ketenregie van de gemeente zelf.

### 6.2.6 Schrijnend onbegrip

Een bijzonder 'pijnpoint' dat in vele gesprekken die we hebben gevoerd terugkwam, was dat projectleiders in overleg met politici, bestuurders, ambtenaren en managers van grote instellingen, maar ook in gesprekken met adviseurs en media de vertegenwoordigers van projecten oplopen tegen het contrast tussen grote ambities en kleine stapjes. Men wil te snel resultaten zien van het werk zodat er gescoord kan worden. De niet insiders begrijpen niet hoe ingewikkeld het werken aan de onderkant van de samenleving is en dat dit een lange adem vergt. Het neoliberale denken in Nederland heeft als leidmotief dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun handelen. De populariteit in intellectuele kringen van de boekjes van de Engelse psychiater Dalrymple is veelzeggend. Zijn stelling is dat sociaal werkers alleen maar pampieren en niet inzien dat 'de onderklasse' hun positie volledig aan zichzelf te danken heeft. Een aantal van onze gesprekspartners zegt deze denkwijze, veelal genuanceerd met typische Nederlandse relativeringen, vaak tegen te komen en dat dit hun soms wanhopig maakt. Hun ervaring is namelijk een heel andere. De geïnterviewde projectleiders werken allemaal met deelnemers of cliënten waarbij de lange adem in begeleiding of zorg aan de orde is. Waar ze tegenaan lopen is het onbegrip dat er een grote groep mensen aan de onderkant van de samenleving bestaat waarbij sociale stijging (met begeleiding) in deze steeds complexer wordende samenleving een proces van vele jaren is. In sommige gevallen zelfs heel lang, zoals bij ongeletterden, Wajongers met een laag IQ of bij mensen met chronische psychiatrische ziektebeelden of gedragsstoornissen, zwaar getraumatiseerde vluchtelingen en de mensen die zodanig gemarginaliseerd zijn dat ze wezenlijk andere normen en waarden geïnternaliseerd hebben dan maatschappelijk geaccepteerd. Veelvuldig hoorden we een pleidooi om in de projecten permanent stageplaatsen te reserveren voor beleidsmakers en hoogwaardigheidsbekleders (als alternatief voor de obligate werkbezoeken) zodat ze zelf kunnen ervaren hoe ingewikkeld het is voor bepaalde categorieën mensen om zich in deze maatschappij te handhaven en te ontwikkelen.

## 6.3 Het proces van inbedden

Toen we met het onderzoek begonnen was de invalshoek om (mogelijke) implementatieprocessen van goede praktijken door middel van inbedding in het staande (of reguliere) beleid in kaart te brengen. Al na drie maanden lag deze oriëntatie in duigen. Onze gedachte was dat goede praktijken als het ware geadopteerd zouden moeten worden in regulier beleid. Daarin gesterkt door de observatie dat de goede praktijken die wij voor ogen hadden door bestuurders en kennisinstututen aanbevolen werden om 'in te bedden' en 'uit te rollen'. De praktijk bleek totaal anders. De projecten

blijken helemaal niet inpasbaar te zijn in regulier beleid. Er zijn te veel beren op de weg. De projecten die wij onderzoeken werken allemaal samen met grote instituties op deelgebieden. Op het niveau van het uitvoerend werk worden naar bevrediging allerlei samenwerkingsvormen gevonden. Op instellingsniveau gelden echter andere belangen en wordt met een managementbril gekeken naar samenwerking. En dan komt het 'Calimero-effect' om de hoek kijken: de projecten zijn bijna allemaal relatief klein t.o.v. de grote instellingen waarbinnen ze verhoudingsgewijs en marginale rol spelen. Daarom zijn de grote spelers maar in zeer beperkte mate bereid om deze projecten meer status te geven. De standaard reactie is enigszins gechargeerd: 'Hartstikke goed wat jullie doen en dank voor het goede voorbeeld! Wij gaan dat nu ook doen, bedankt voor het advies!'

In het startdocument waarin de inhoudelijke voorzet voor dit onderzoek werd gegeven, zijn passages opgenomen waarin gesuggereerd wordt dat er door de overheid en institutioneel niet geleerd wordt van good practices en elke keer weer opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Uit de interviews en het nodige onderzoek bleek dat de werkelijkheid veel gecompliceerder in elkaar zit en het beeld dat er niet geleerd wordt moet worden bijgesteld. Er wordt naarstig gezocht naar 'werkzame bestanddelen' die grote instellingen in de verkokerde beleidsdomeinen zich kunnen toe-eigenen. Er bestaat in Nederland zelfs een ware 'toe-eigeningsindustrie' in de vorm van tientallen kennisinstituten op een veelvoud van thema's. Onze gesprekpartners konden ons vele voorbeelden geven van deze praktijk. Het project 'Bouwen aan Burgerschap', bijvoorbeeld, bestaat niet meer en de loketoverstijgende aanpak en de infrastructuur voor integraal werken is verdwenen. Toch heeft het project erfenissen achter gelaten. Zo is het inkoopmodel dat in het project ontwikkeld is om activeringsplaatsen in het welzijnswerk, zorg en sociale bedrijven in te kopen door de gemeente, uitgerold in een permanente stedelijke aanbesteding. Tevens heeft het inzichten opgeleverd die gebruikt worden in de ambtelijk georganiseerde participatiecentra. Er is wel van het project geleerd doch de succesformule van het project zelf is 'opgeofferd'. Een ander voorbeeld is het ook niet meer bestaande project 'Van Binnen naar Buiten' in Utrecht. Ook daar is het niet gelukt om de werkwijze met een loketoverstijgend team en de methodiek van integraal werken overeind te houden toen de projectsubsidie stopte. De oorspronkelijk 'projectdraggers' werken nog steeds in Utrecht en vormen als het ware een informeel kennisnetwerk waarin ervaringen benut worden om volgende experimenten nog beter in te vullen. Na 'Van Binnen naar Buiten' is een soortgelijk experiment gestart door de corporaties en inmiddels ook afgesloten. Op basis van deze twee experimenten liggen de blauwdrukken klaar voor twee volgende experimenten (weer met tijdelijk geld) waarbij onmiskenbaar blijkt gegeven wordt dat geleerd is van de ervaringen. Dus het wiel wordt niet opnieuw uitgevonden, integendeel, doch 'het leren' verduurzaamt niet in een praktijk.

Ook de (nog) bestaande projecten maken het allemaal mee dat er van hen geleerd wordt. Delegaties belangstellenden lopen de deur plat, maar is het wel zo effectief? Eén van de projectleiders vertelde dat hij weigert nog langer workshops te geven en inleidingen op congressen. Tot zijn teleurstelling moet hij constateren dat zijn gehoor uit is op 'het leren van het trucje'. Slechts een enkeling begrijpt dat de gehanteerde manier van werken geen trucje is maar een loketoverstijgende aanpak binnen een specifieke context. Hij illustreert dit met het voorbeeld van het verschijnsel waarbij vertegenwoordigers van ROC's, maatschappelijke dienstverlening en re-integratiebedrijven zeggen: 'oh, intensieve begeleiding is het geheim van de smid!', dat gaan wij ook doen! Terwijl de intensieve persoonsgerichte begeleiding alleen werkt in een context waarbij je als één begeleider levensgebieden als onderwijs, zorg, begeleiding naar werk, schuldhulpverlening tegelijk en in samenhang kan aanpakken. Dit voorbeeld illustreert bij uitstek waar alle projecten mee te maken hebben: er wordt

gezocht naar ‘het trucje’, of in andere woorden de werkzame bestandsdelen. Er wordt geleerd van de ‘good practices’, maar naar het inzicht van onze gesprekspartners vooral verkeerd geleerd.

Exemplarisch hoe de ontkenning van die aparte status uitwerkt is het ‘inbeddingsproces’ van het team de ‘Vliegende Hollander’ in Amsterdam in 2005. Een team frontlijnwerkers uit de maatschappelijke opvang voorkwam preventief huisuitzettingen. De aanpak was zeer effectief, outreachend, integraal, goedkoop en over de samenwerking tussen de belangrijkste partijen bestond tevredenheid. Een project dat in alle opzichten voldeed aan de kenmerken van een ‘good practice’. De gemeente vond echter dat het werk van de ‘Vliegende Hollander’ het domein maatschappelijke opvang oversteeg. Preventie en hulpverlening hoort in de domeinen huisvesting (corporaties) en de maatschappelijke dienstverlening. Het werkproces moest opgesplitst worden naar onderscheiden gespecialiseerde professionals. Geen moment is serieus overwogen om het bestaande project en werkwijze te handhaven met andere geldstromen. Het gevolg was een jarenlang proces van ‘protocolisering’ om nieuwe teams te vormen in samenwerking tussen de corporaties en de maatschappelijke dienstverlening, waarbij de focus verschoof naar vroegmelding, schuldsanering en doorverwijzing van de overige problemen naar ‘ketenpartners’. De essentie van het succes van de aanpak van de ‘Vliegende Hollanders’ (outreachend en integraal werken met de dreigende huisuitzetting als kapstok om meervoudige problematiek te signaleren en direct aan te pakken) was in het proces uit het oog verloren. Het kader van alle overleggen werd verschoven van de implementatie van een effectieve methodiek naar het vraagstuk hoe de institutionele ruilverkaveling vorm moet krijgen.

## 6.4 De survival of the fittest

Het overleven in de projectencarrousel is vooral afhankelijk van de kwaliteiten van de trekkers van projecten en sociale ondernemingen in de frontlinie en hun strategische interactie met de (lokale) omgeving. Er zullen geestverwanten gevonden moeten worden op sleutelposities in het krachtenveld, die bereid zijn hun nek uit te steken en bakens te verzetten. Je zou het ‘vitale coalities’ van entrepreneurs kunnen noemen. Er wordt samenwerking of een bondgenootschap gezocht met kennisinstituten en het hoger onderwijs; dit blijkt een krachtig middel in de overlevingsvoorwaarden te zijn. Sommige sociale entrepreneurs ontwikkelen economische pijlers onder het bedrijf om minder subsidieafhankelijk te zijn, bijvoorbeeld door het oprichten van productielijnen als leer- werkbedrijf. Per situatie zien coalities er anders uit. Dat is ook de reden dat de projecten niet zomaar kopieerbaar zijn. Het is binnen de huidige verhoudingen slechts een elite van krachtdadige entrepreneurs gegeven in dit krachtenveld goede praktijken overeind te houden. De hierboven beschreven zes beren op de weg moeten met veel geduld omzeild worden. Er moet voorkomen worden dat de activiteiten worden opgesplitst in te verdelen werkzame bestandsdelen.

Alle initiatieven hebben te maken met complexe administraties waarin geldstromen gebundeld moeten worden en volgens diverse standaarden afgerekend. Overleven kan alleen maar als deze vaardigheid ontwikkeld wordt. In de interviews kwamen de nodige voorbeelden op tafel met een hoog ‘Kafka-gehalte’. Kortom: overleven als project blijkt complex, soms ronduit frustrerend en vraagt om gedrevenheid voor de doelgroep. Het is schaken op vele borden en dat vraagt om bijzondere

kwaliteiten en doorzettingsvermogen. Verduurzaming, het overleven, is een marktmechanisme: de survival of the fittest. Juist door ondernemend en relatief onafhankelijk te opereren ontlenen de projecten en sociale ondernemingen hun kracht en identiteit. Juist door het loketoverstijgende karakter van hun werkwijze is een hoop flexibiliteit en creativiteit nodig om de effectieve aanpak met de deelnemers vorm te geven.

De sociale bedrijven die oorspronkelijk als project zijn opricht, worden over het algemeen geleid door gedreven professionals. Ze worden geleid door ondernemers met een enorme 'drive' om doorzettingsmacht te organiseren. In de bijlage is de casus 'Futuro' opgenomen als illustratie hoe de vormgeving van doorzettingsmacht in de praktijk werkt. Van de acht private initiatieven die in ons onderzoek betrokken zijn, bestaan er nog zeven. Allen schaken zij op vele borden om de continuïteit van hun werkwijze te garanderen. Ze zijn de projectstatus al lang ontgroeid en er in geslaagd om als sociale bedrijven te overleven. Niet alleen ondernemerschap speelt hierin een rol. Minstens zo belangrijk is de continuïteit van het leiderschap dat garandeert dat vele netwerken langdurig 'bespeeld' kunnen worden. Er bestaan in de sociale bedrijven die we onder de loep namen grote verschillen in de kwaliteit van ondernemerschap en de mogelijkheid om te kunnen ondernemen. We hebben het natuurlijk over 'mensenwerk'. Het is niet toevallig dat overlevende projecten niet alleen gedreven en bij de doelgroepen betrokken leiders hebben die óók competenties bezitten als ondernemer. Het is echter onmogelijk om te verwachten dat de leiders van de 'good practices' alles kunnen, daarvoor is het schaalbord te groot. Er moet sprake zijn van een zekere schaalomvang om specialistische hulptroepen in huis te halen. Dat maakt de kleinschalige projecten bijzonder kwetsbaar waardoor het geen wonder is dat zo velen het niet redden.

Bij overheidsinitiatieven die uitgevoerd worden door private ondernemingen ligt het al moeilijker. Hierbij heeft de overheid op basis van signalen c.q. communicatie met 'het veld' projecten gegund (al dan niet door aanbesteding) aan private partners, c.q. een samenwerkingsverband tussen private partners. Twee van de vier projecten die wij bestudeerden bestaan niet meer. De twee projecten die niet konden doorstarten hadden wel degelijk gedreven entrepreneurs aan het roer, maar in beide gevallen waren er net te veel beren op de weg. Bij het project 'Bouwen aan Burgerschap' was het commitment met de opdrachtgevers weggevallen door personele mutaties. Hierdoor was de rugdekking verdwenen. In Zaanstad, het project 'aanpak huiselijk geweld', speelde hetzelfde patroon. In beide gevallen was daarom de discussie over financiering van het project uit verschillende domeinen of 'nieuw voor oud' bij voorbaat kansloos. Heel anders is het beeld in Deventer, waar het project 'Pak/Sterrenvinder' als projectmatige werkvorm ruimte is geboden. De ware entrepreneurs in deze gemeente zijn de creatieve man van het welzijnswerk en een gemeenteambtenaar die 'backstage' lijntjes aan elkaar knopen. Ook hier blijkt continuïteit cruciaal. Dit duo werkt al negentien jaar (!) samen in de vormgeving van de wijkaanpak.<sup>15</sup>

Het verhaal van continuïteit en commitment komt ook terug bij projecten die door de overheid geïnitieerd worden en primair ook door de overheid (lees ambtelijk) aangestuurd worden. Vrijwel altijd zijn dit samenwerkingsverbanden tussen ambtelijke afdelingen, gesubsidieerde instellingen en private partners, zoals de corporaties. Ook hier is de drijfveer weer hetzelfde: innovatie en

15 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de Deventer aanpak bijlage 1

vernieuwing van frontlijnpraktijken voor bepaalde doelgroepen. Entrepreneurs kunnen ook wethouders zijn, of ambtenaren. Hier is de 'vitale coalitie' van belang. In ons onderzoek betrokken we twee van dit type projecten 'Van Binnen naar Buiten' noemden we al een aantal keren als project dat niet gecontinueerd werd. Het tweede voorbeeld is 'Meedoen dat doe jezelf', Arnhem. Het project is in 2008 gestart en bestaat uit veertien participatiecoaches die in een loketoverstijgend (multidisciplinair) team actief zijn in een aantal Arnhemse wijken om mensen met een meervoudige problematiek op te zoeken, op straat, op vindplaatsen en achter de voordeur. Naast deze individuele benadering (empowermentbenadering genoemd) worden wijkbewoners ook in groepen benaderd met vragen over hun wijk en met de vraag wat zij zelf kunnen en willen betekenen voor hun wijk. Vlak voor de deadline van deze publicatie verscheen de eerste nieuwsbrief over het project met 'breaking news': "De inspirerende werkwijze en het enthousiasme van de wijkbewoners hebben erbij toe gedragen dat het Management Team van Inwonerszaken besloten heeft om door te gaan. Voor onbepaalde tijd, want dat geeft alle betrokkenen vertrouwen."

Binnen de context van wat wij beschreven is de keuze van Arnhem om dit project te verduurzamen revolutionair. Er is een vitale coalitie gevonden die deze stap mogelijk maakt.

# 7. De impact van goede praktijken en verduurzamingspogingen

Het voorbeeld van Arnhem, vers van de pers, illustreert dat het niet louter kommer en kwel is. Opvallend was in onze interviewronden dat er een soort ‘algemeen gevoel’ bestaat: er moet wat veranderen in Nederland en nu is het de tijd. Veelvuldig is het woord ‘momentum’ gebruikt. We hebben ze in deze publicatie in de spotlights gezet: tegen de stroom in zijn er projecten die verduurzamen tot gerespecteerde sociale bedrijven en zijn er voorbeelden van strategische coalities die nieuwe samenwerkingsvormen in de frontlinie de kans geven te verduurzamen. Er lijkt sprake van een groeiende verduurzamingsbeweging in het sociale domein van succesvolle frontlijninitiatieven.

## 7.1 De verborgen impact van goede praktijken

Een patroon dat uit de interviews te halen viel, was dat in de perceptie van de projectleiders een aanzienlijke toename van bepaalde geldstromen juist tot stand kwam door hun pionierswerk. Een goed voorbeeld is stichting ‘Eropaf’<sup>16</sup> in Amsterdam dat is ontstaan als ‘actiegroep’ na de ondergang van het project de ‘Vliegende Hollander’. Het succes van de outreachende aanpak van de ‘Vliegende Hollander’ was voor de Stichting aanleiding om deze werkmethode op de kaart te zetten en er ontstonden geldstromen onder de brede noemer van de ‘achter de voordeur aanpak’. Fondsen pikten de signalen op en gingen donaties verstrekken in outreachend werkende projecten. Voorbeeldprojecten met mentorschappen waren voor het Oranjefonds reden om vele miljoenen te oormerken voor de ontwikkeling van mentornetwerken, waar de nodige ‘good practices’ uit voort gekomen zijn. Hetzelfde mechanisme geldt voor de pioniers in het werken met probleemjongeren zoals ‘Futuro’ en de ‘Kingmaschool/Trainee+’ die meemaken dat onderdelen van hun aanpak terugkeren in aanbestedingen en beleid. De ‘IMC weekendschool’ is bij een uitstekend voorbeeld van een bedrijf dat een aanzienlijke spin-off genereert. In navolging van het bedrijf zijn er initiatieven genomen om de weekendschool in lokale situaties te kopiëren. Een recent voorbeeld is dat door het boek ‘De rotonde van Hamed’ en door de lokale ‘snelkookpansessies’ van Nicis Institute nieuwe projecten geïnitieerd worden voor multi-probleem gezinnen, gefinancierd met weer nieuwe additionele geldstromen. Het project uit Arnhem is daar een voorbeeld van. Met andere woorden: mocht het beeld bestaan dat de projectencarrousel louter bestaat doordat overheden en fondsen opportunistisch en met korte termijn doelstellingen geld ter beschikking stellen, dan is dat ongenueanceerd. Tijdelijke geldstromen op diverse thema’s komen deels, en wellicht substantieel, voort uit doorzettingsmacht die succesvolle pioniers ten toon spreiden. Waarmee een vliegwielt in werking treedt, waardoor nieuwe praktijken kansen krijgen. Een aardig voorbeeld van de impact die voorbeeldprojecten hebben is de uitgave ‘De vrijblijvendheid voorbij’ van KEI, SEV en het Woonnetwerk.<sup>17</sup> In dit boek worden effectieve projecten in Nederland geïnterpreteerd en gepresenteerd die sociale stijging voor groepen aan de onderkant mogelijk

<sup>16</sup> Zie: [www.eropaf.org](http://www.eropaf.org)

<sup>17</sup> KEI, kenniscentrum stedelijke ontwikkeling, 2008



maken. Ze worden gesitueerd in de domeinen wonen, leren, werken en vrije tijd. De uitgevers willen de tientallen projecten die ze noemen in de etalage zetten: kijk Nederland, het kan!

## 7.2 Hoopvolle bestuurlijke praktijken

Zeer opmerkelijk is de praktijk die we aantreffen in Deventer, waar het wel leek alsof daar de patronen en processen die we in kaart brengen helemaal niet bestaan. Feit is dat in deze gemeente door het al jarenlange bestaan van beleid en praktijk van de wijkaanpak een procesmodel is ontstaan, dat functioneert als een vliegwiel dat enerzijds constant nieuwe projecten of burgerinitiatieven genereert, maar vooral bestaande praktijken van nieuwe (kwaliteit)impulsen voorziet. Uit de wijkaanpak in Deventer komen bekende en alom geroemde 'good practices' voor als 'Cambio buurtbeheerbedrijf', 'Kolonisten van de Wijk', Project 'Alledaagse Kansen', 'Sterrenvinders', 'Coach van het alledaagse', 'Buurt veilig', etc. Als een project aanslaat, dan zijn de lokale projectleiders niet genoodzaakt om een ingewikkelde overlevingsstrategie in te zetten. Wat er gebeurt, is dat in jarenlang ontwikkelde communicatiestructuur tussen de gemeente en particulier initiatief backoffice maatregelen genomen worden om diverse incidentele en structurele geldstromen te bundelen ten behoeve van de continuïteit van de 'good practices'. Omdat dit zo opmerkelijk is, hebben we Deventer als casus onder een vergrootglas gelegd, zodat andere gemeenten hiervan kennis kunnen nemen. Deze casus is als bijlage opgenomen.

Maar Deventer is niet het enige voorbeeld dat we tegenkwamen waarbij beleidsmatig, op lokaal niveau, een modus gevonden is om laboratoria die effectief blijken te borgen als nieuwe werkvormen. Ook in Emmen is een modus gevonden waarbinnen gemeente en corporaties onder de noemer van 'Emmen Revisited' samenwerken aan een duurzame verbetering van de sociale kwaliteit van een aantal naoorlogse wijken. En dus aan verduurzaming van de sociale stijging van de burgers in die wijk. Het bijzondere aan 'Emmen Revisited' is dat gemeente en een tweetal corporaties op basis van gelijkwaardigheid en gezamenlijk commitment samenwerken, ieder vanuit zijn eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid, in een apart programmabureau, buiten de lijn. In dit model zijn drie niveaus van betrokkenheid te onderscheiden: de dragende partners, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en de corporaties, die de kern vormen en de regie voeren. De convenant partners: de huurdersvereniging en drie wijk- en buurtverenigingen. En de maatschappelijke partners, die in het debat participeren, maar die vooral hun bijdrage leveren aan de doelstellingen van de wijkenaanpak: sociale stijging van de bewoners en verbeteren van de sociale kwaliteit. Deze groep bestaat onder andere uit politie, buurtbeheer, uitkeringsinstanties, maatschappelijk werkers<sup>18</sup>. Boven dit alles staat een stuurgroep die gevormd wordt door de wethouder van Volkshuisvesting en de twee directeurs van de corporaties.

'Emmen Revisited' loopt ook aan tegen verduurzamingsvraagstukken, al was het alleen maar omdat de continuïteit in het geding komt door wisseling van twee cruciale projectleiders van het programmabureau. Toch biedt een dergelijke structuur, het procesmodel en het feit dat 'Emmen Revisited' al sinds 1997 bestaat een vruchtbare bodem voor verduurzaming.

<sup>18</sup> Uit: 'Het geheim van het hoe' uitgave KEI centrum stedelijke vernieuwing. Karin Doms, Fanny Gelissen en Gerben Helleman.

Er zijn nog meer hoopvolle projecten. Hoopvol, omdat ze gedragen worden door gemeente, corporaties en/of andere (maatschappelijke) instituties. Ze opereren niet los van de bestaande infrastructuur, maar werken vanuit die structuur met het volle mandaat om daar waar nodig dwars door diezelfde structuren en domeinen te gaan. Vooral het verstrekken van dat mandaat is cruciaal. Het frontlijnsteam in Leeuwarden is hier een voorbeeld van. De gemeente Leeuwarden noemt het mogelijk maken van sociale stijging in de stad, een van haar belangrijkste doelstellingen van de wijkenaanpak19. Hiertoe wil ze de aanpak van ‘daadwerkelijk handen en voeten geven aan sociale stijging middels een individuele benadering’, zoals het Frontlijnsteam die hanteert in de krachtwijk Heechterp-Schieringen, verder uitbouwen. Het frontlijnsteam is een interdisciplinair team en bestaat uit professionals op het gebied van werk, inkomen, jongerenproblematiek, opvoeding, vrije tijd, maatschappelijk werk, GGZ en schuldenproblematiek. Ze werken outreachend en bieden de bewoners een integraal traject. Waar vele gemeentes de ketenaanpak huldigen, staat de gemeente Leeuwarden deze interdisciplinaire, integrale en domeinoverstijgende aanpak voor.

Belangrijk zijn de beweegredenen van gemeenten om verduurzaming op de agenda te zetten. We noemden het besluit van Arnhem om het project met participatiecoaches voor onbepaalde tijd te verlengen. Ulco Wieringa, directeur van de dienst Inwoners Zaken, licht toe waarom dit besluit genomen is: “In Arnhem zijn we al een aantal jaren bezig om werk te maken van de prachtwijken. In het begin hadden de bewoners het gevoel dat ze lang aan hun lot waren overgelaten. Dat is geen goede basis voor rigoureuze veranderingen. We zijn begonnen met naar mensen te luisteren en vertrouwen te geven. Het concept van de participatiecoaches past hier goed bij. Het werkt om aan te sluiten bij de leefwereld van mensen: de wijk in, achter de voordeur, echt luisteren naar het verhaal. Daaruit ontstaat beweging: bij de mensen zelf en bij instanties. Er zijn de nodige individuele succesverhalen. Die inspireren en geven de burger moed! Dat hebben we met z’n allen ook nodig. De problemen in deze wijken zijn voor een groot deel van generatie op generatie ontstaan. Die los je dus niet in korte tijd op. Een methodiek begint te ontstaan en uitstroomresultaten worden zichtbaar. De coaches koppelen signalen van bewoners over onze dienstverlening terug aan de organisatie. Ze houden ons de spiegel voor hoe het is om klant van ons te zijn en ze denken mee hoe het anders kan. De coaches hebben al behoorlijk wat in beweging gezet in de wijken, maar dat betekent niet dat ze er al zijn. Vooral om het vertrouwen van de bewoners niet te verliezen, is het belangrijk dat zij inspanningen blijven verrichten, want als je het vertrouwen eenmaal kwijt bent, heb je dat niet zomaar teruggewonnen.”

Ongetwijfeld doen we een aantal gemeenten tekort door ze niet te noemen terwijl ze verduurzaming van goede praktijken op de agenda hebben. De voorbeelden zijn echter indicatief dat op lokaal niveau een veenbrand woedt: verduurzaming van wat goed is komt op de agenda.

### 7.3 De fondsen

De vermogensfondsen zijn ongelooflijk belangrijk in het bieden van kansen aan ondernemende mensen. De fondsen hebben niet zoveel boodschap aan de wijze waarop de overheid incidenteel geld

19 Uit: It gier fierder. Meerjarenontwikkelingsprogramma 2010-2015

uitzet. Zij anticiperen en investeren op kansen die lokale entrepreneurs zien. Maar toch kunnen de fondsen niet om de overheid heen. Zij investeren in potentieel goede praktijken die voldoen aan de kenmerken die we beschreven in hoofdstuk vijf. Vele projecten redden het niet, omdat ze niet goed genoeg zijn in de uitvoering van activiteiten, hun doelen niet bereiken of te zwakke ondernemers blijken te zijn. Dat is niet erg want niet geschoten is altijd mis, maar er ontluiken ook stelselmatig pareltjes. Die moeten de strijd aangaan op lokaal niveau om te overleven. Zij moeten alle hobbels nemen zoals die in hoofdstuk 6 beschreven zijn. En te vaak gaat dat fout. Verduurzaming staat daarom al lang op agenda's van fondsen, zoals bij Start Foundation en het Oranjefonds. Bij Start Foundation wordt in de aanvragen voor kredieten scherp gelet op het vermogen van sociale ondernemers om alle hobbels die genomen moeten worden daadwerkelijk te nemen. Daar waar mogelijk worden deze ondernemers daarin ondersteund door externe en interne adviseurs. Tweejaarlijks organiseert dit fonds de Baanbrekersprijs, waarbij de winnaar(s) een tijdlang door deskundigen ondersteund worden om hun plannen duurzaam ten uitvoer te brengen. Het Oranjefonds heeft een apart programma voor kansrijke sociale ondernemers, om beter te worden en te groeien: het Groeiprogramma. Succesvolle sociale projectleiders/pioniers worden een jaar lang door coaches en experts begeleid om hun lokale initiatief nationaal op de kaart te zetten.

Het Oranjefonds investeert in het programma Taalontmoetingen incidenteel geld gericht op verduurzaming. Het Fonds investeerde vele miljoenen in dertig projecten door heel Nederland, waarbij vrijwilligers allochtone vrouwen de eerste beginselen bijbrengen van de Nederlandse taal. Ze helpen de vrouwen dan ook om stapje voor stapje uit het isolement te komen. Het Oranjefonds sloot met dertig gemeenten een convenant waarbij afgesproken werd dat de gemeenten na de aanvangs-investeringen door het Oranjefonds, de financiering over zouden nemen. Het kostte veel tijd en energie om deze afspraken te maken, maar het resultaat was een hoog rendement van de investering en duurzame praktijken.

## 7.4 Ondernemende mensen of 'best persons'

Het wordt in 'De Ronde van Hamed' als volgt gedefinieerd: 'Een ander principe dat we vaak hebben gehoord is dat het 'allemaal draait om gepassioneerde professionals.' In dat boek worden professionals die succesvol frontlijnactiviteiten uitvoeren getypeerd als mensen met meer toewijding dan hun functiebeschrijving rechtvaardigt, meer doen dan waarvoor ze betaald krijgen en die onorthodox te werk gaan. Het is de afgelopen jaren vaker opgemerkt in onderzoek, onder andere in het rapport dat het project van het ministerie van VROM, 'nieuwe coalities voor de wijk' evalueert<sup>20</sup>: geslaagde interventies in het sociale domein blijken erg afhankelijk te zijn van relatief onafhankelijk handelende ondernemende mensen. 'Individen doen er toe. In weerwil van alle bestuurskundige verhalen over institutionele blokkades en sociologische bezweringen over macrostructuren zijn er sociale leiders aanwijsbaar die de boel in beweging weten te zetten. (-) Een les die uit dit beleids-experiment kan worden getrokken is dat het cruciaal is om sociale leiders te scouten en deels ook op te leiden. Het zijn mensen die over drie competenties beschikken: (1) ze zijn in staat decentrale

<sup>20</sup> De adoptie van wijken Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' G. Engbersen, E. Snel, J. de Boom Rotterdam: Erasmus Universiteit/ RISBO Contractresearch BV mei 2007

stedelijke problemen te zien en te verwoorden; (2) ze zijn in staat om bruggen te slaan naar, en tevens serieus partij te bieden aan significante andere partijen (zoals corporaties, bedrijfsleven, projectontwikkelaars) en (3) ze zijn in staat hun inzichten en initiatieven beleidsmatig te laten landen (vgl. ook R. Engbersen, 2007). Vooral het vermogen van deze mensen, om op basis van persoonlijke kwaliteiten en engagement het verschil te maken, is bijzonder. Evenals hun vermogen om de eigen professionele en ambtelijke torens te verlaten en – ook buiten kantooruren – concrete plannen te ontwikkelen met private partijen. Deze mensen zijn echter schaars.’

Het ministerie voor WWI heeft, als gevolg van deze steeds weer terugkerende observatie van het fenomeen ‘best persons’, een onderzoek hiernaar in het kader van experimenten in de wijkenaanpak opgenomen. In het onderzoek ‘De beste krachten zoeken, vinden en.... ook inzetten!’ werken de steden Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Utrecht en Zwolle samen met Nicis Institute, de Universiteit van Tilburg (UvT) en het ministerie voor WWI.<sup>21</sup>

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

De vraag is echter wat je met zo’n constatering aan moet. Vele ‘best persons’ die wij spraken ervaren het als slopend om altijd tegen de stroom in te zwemmen. Vaak met een enorme inzet en in een situatie waarbij aanzienlijke financiële risico’s aan de orde zijn en de beloning überhaupt vaak ver onder ‘marktconform’ ligt. Onvermijdelijk kwamen in de interviews de rol van de overheid en de grote institutionele spelers in de domeinen onderwijs, zorg, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg, re-integratie, wonen, etc. ter sprake. In de beslotenheid van onze gesprekken vrijwel altijd in niet mis te verstane woorden. Er bestaat frustratie over de opportunistische overheid bij wie het gaat om korte termijn doelstellingen en de scoringsdrang van politici. Doorvragend op deze frustratie blijkt de grootste pijn zich te bevinden op het gebrek aan erkenning van de werkwijze en resultaten van de projecten. Om maar eens een cliché te gebruiken: het gebrek aan respect. In wezen wordt door onze ‘best persons’ uitgesproken dat men de status van ‘laboratorium’ of ‘experiment’ of ‘pilot’ zat is. Men heeft het gevoel opofferbaar te zijn, zodat er ruimte geboden kan worden aan nieuwe ‘innovatieve en vernieuwende projecten’ als een volgende generatie laboratoria.

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



# 8. Verduurzamingsmodel op casusniveau

De onderzoeksgroep noemt de ondersteuning van sociale entrepreneurs als een van de speerpunten. De vraag is hoe ondersteuning er uit ziet die leidt tot verduurzaming. In de huidige fase van het actieonderzoek experimenteren we in samenwerking met sociale ondernemers en lokale stakeholders van projecten om te komen tot een verduurzamingmodel op casusniveau. Dit model hebben we getest met 'Futuro', Rotterdam. Het verslag daarvan is als bijlage in deze publicatie opgenomen. Bij een tweede sociaal bedrijf, 'Zorgwacht' in Utrecht Overvecht, hebben we het model als quick scan toegepast.<sup>22</sup>

De bedoeling is dat we in de nabije toekomst de werkwijze op bredere schaal gaan toepassen als instrument ter ondersteuning van sociale ondernemers. De werkwijze bestaat uit het volgen van drie stappen:

## 1. Is het project een good practice die het waard is om te verduurzamen?

De eerste vraag die beantwoord moet worden is of het project dat we onderhanden hebben wel een goed practice is. Het project moet duidelijk kunnen maken dat de werkwijze een meerwaarde vertegenwoordigt voor de doelgroep ten opzichte van andere praktijken. Als dit namelijk niet zo is dan is het zonde om tijd te besteden aan verduurzaming. Er zijn vele onderzoeksmethoden om de effectiviteit van sociale interventies te meten maar geen van de methoden lijkt onomstreden. In de fase waarin we ons momenteel bevinden inventariseren we voornamelijk de diverse presentaties van projecten waarin ze 'bewijzen' een 'good practice' te zijn. In de beoordeling of onze 'proeftuinen' echt 'good practices' zijn, hanteren we momenteel het criterium geloofwaardigheid. Dat wil zeggen er moet een mix zijn in de presentatie van cijfers (input, output, outcome), vergelijkingen met anderen, eigen (interne) systemen in resultaatmeting en wenselijk is de toepassing van meet- en onderzoeksmethodieken als Social Return on Investment, Maatschappelijke Kosten Baten Analyse, 'Realistic Evaluation' met CMO configuraties, voorbeelden van practice based evidence en extern onderzoek door kennisinstituten. Wat voornamelijk voor ons telt is dat ze aannemelijk moeten maken, op hun manier, dat ze effectiever zijn voor de doelgroepen waarmee zij werken dan de som van de onderscheiden, gespecialiseerde loketten. Of, in andere woorden, dat zonder deze projecten de kans levensgroot is dat de bereikte deelnemers/cliënten bij de gespecialiseerde loketten (weer) uitvallen of verdwalen.

Dat wat goed werkt in de ene gemeente werkt niet per definitie in een andere context.

Doorslaggevend is het draagvlak dat entrepreneurs weten te genereren in strategische coalities. We signaleren dat het label 'good practice' in belangrijke mate een uitkomst is van een dialoog op lokaal niveau tussen de projectleiders, stakeholders (overheid en instituties) en meningen van cliënten en deelnemers. Een overtuigende presentatie van rendementmetingen of de effectiviteit van een aanpak kan daarbij helpen. In onze aanpak ligt de nadruk voornamelijk op het bevorderen van de dialoog

<sup>22</sup> Zorgwacht is opgenomen in de innovatie Top 10 Publieke Dienstverlening van het ministerie van BZK. Omdat het project wankelde is op verzoek van BZK is het perspectief op verduurzaming beoordeeld door toepassing van een strategische MBA. Dit heeft geleid tot een onderhandelingsagenda met diverse actoren en een rol gespeeld in het bewerkstelligen van continuering van de activiteiten in 2010.

tussen entrepreneurs en hun omgeving: is er een strategische coalitie te smeden die de betreffende activiteit adopteert als 'good practice'?

## 2. Sterkte zwakte analyse van de bedrijfsvoering.

Er zijn enorme verschillen in de kwaliteit van de bedrijfsvoering van projecten. De entrepreneurs van sociale ondernemingen blinken veelal uit in inhoudelijke en methodische kennis, vakmanschap en gedrevenheid. Maar de praktijk wijst uit dat op andere onderdelen van het ondernemerschap vaak de steken vallen. Niet iedereen is even bedreven in zakelijk opereren en het opzetten en managen van complexe financiële administraties. Goed en effectief kunnen onderhandelen in een vaak complex krachtenveld van stakeholders is niet iedereen gegeven. Jezelf kunnen presenteren naar de buitenwereld, communicatie en beeldvorming, is eveneens een mijneveld waarin je als goedwillende sociaal ondernemer makkelijk kan verdwalen. In een sterkte zwakte analyse van goede praktijken worden twee onderzoekslijnen gevolgd:

- Een beoordeling van de zakelijk bedrijfsvoering en interne organisatie;
- Een onderzoek naar de meningen en beeldvorming van de stakeholders.

De sterkte zwakte analyse van de bedrijfsvoering leidt tot een gezamenlijk plan van de ondernemer/entrepreneur en externen om de bedrijfsvoering te versterken teneinde verduurzamingslagen te maken. Inclusief een investeringsbegroting en raming van het rendement van de investering in een effectievere bedrijfsvoering. Het lijkt ons interessant om in een vervolg met een selectie van topadviseurs uit het bedrijfsleven te kunnen werken die de sociale bedrijven mede gaan adviseren. We denken daarbij aan een verzoek aan de grote bedrijven in Nederland om in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen sociale bedrijven 'om niet' te adopteren voor een langere periode.

## 3. Strategische MBA

In een verduurzamingproces is de beoordeling van de mate waarin de activiteit van de sociaal entrepreneurs maatschappelijke baten genereren in traditionele beleidsdomeinen cruciaal. Normaal gesproken wordt hiertoe een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd als economisch model, waarbij het maatschappelijk rendement uitgerekend wordt in euro's. Het is ons gebleken dat dit model, evenals de toepassing van het economische model Social Return on Investment te weinig impact heeft. Het probleem is dat de modellen werken met heel veel theoretische aannamen. Zo gauw deskundigen met elkaar om tafel zitten, gaat de gedachtewisseling louter nog over de geloofwaardigheid van de aannamen en niet meer over de consequenties die het genereren van maatschappelijke meerwaarde zou moeten hebben. Ons idee is dat maatschappelijke baten niet noodzakelijkerwijs tot in detail uitgerekend hoeven te worden als het genereren van die meerwaarde glashelder is. Deze denklijn wordt ook toegepast in de methodiek van de effectenarena. In deze methodiek worden de effecten van activiteiten gevisualiseerd.<sup>23</sup>

Het beoordelingsinstrument dat we gebruiken is de zogenaamde strategische Maatschappelijke Baten Analyse (MBA). Bijvoorbeeld: een sociale onderneming helpt een aantal deelnemers om te budgetteren en controleert dagelijks het uitgavenpatroon van desbetreffende personen. Hierdoor is

23 Zie hiervoor o.a. de uitgave 'De vrijblijvendheid voorbij', uitgave KEI, 2008 en op internet: [www.sev.nl](http://www.sev.nl)



het mogelijk dat deze personen een overeengekomen schuldsaneringstraject met succes doorlopen. Zonder deze begeleiding zou dat deze deelnemers nooit lukken. De maatschappelijke dienstverlening en schuldhulpverlening worden gesubsidieerd om ook de moeilijke gevallen te helpen. Zonder additionele ondersteuning (strakke dagelijkse begeleiding) lukt dat niet. Dan is het glashelder dat het project de succesvolle schuldhulpverlening mogelijk maakt. Hiermee wordt in feite werk verricht in het domein maatschappelijke dienstverlening en schuldsanering voor groepen die uitvallen. Dan is de strategische vraag hoe deze dienstverlening gehonoreerd kan worden vanuit de maatschappelijke dienstverlening c.q. schuldhulpverlening. Een ander voorbeeld: projecten als 'Futuro', 'Kingmaschool/Trainee+' en 'Zorgwacht' bieden onderwijs op maat op MBO 1 en 2 niveau. De deelnemers zijn schooluitvallers die ze met hun aanpak wel weten op te leiden. Reguliere onderwijsinstellingen lukt dit niet. Ten behoeve van de examinering worden deze groepen kant en klaar bij het ROC aangemeld waarvoor het ROC een vergoeding ontvangt van het ministerie van OCW. Met andere woorden: een derde partij, de sociale ondernemers, presteren iets waarvoor het ROC betaald wordt voor groepen die het ROC niet aankan. Dan lijkt het logisch dat de ROC's deze inspanning belonen.

Dit type beoordelingen noemen we een strategische MBA. Deze MBA leidt tot een agenda die er voor zorgt dat de maatschappelijke meerwaarde in de onderscheiden domeinen verzilverd kan worden. Deze 'verzilvering' kan bestaan uit waarderingsbijdragen, personele inbreng (detachering), kleinschalige aanbestedingen op maat, een percentage basisfinanciering, trajectvergoedingen, etc. etc. Er is een behoorlijke 'toolkit' denkbaar met instrumenten vanuit de traditionele domeinen om de 'nieuwe frontlijninitiatieven' (voormalige projecten) te faciliteren.

Zoals gezegd in onze beschouwing over de definitie van een 'good practice' ligt de nadruk in onze aanpak voornamelijk op het bevorderen van de dialoog tussen entrepreneurs en hun omgeving: is er een strategische coalitie te smeden die de facto de betreffende activiteit adopteert als 'good practice'. De praktijk is namelijk dat we in ons onderzoek keer op keer observeerden dat projectleiders een overlevingsattitude ontwikkelden als 'actievoerder'. Terwijl een attitude als 'onderhandelaar' van meer wijsheid zou getuigen. Deze opmerking is overigens niet bedoeld als veroordeling, want het is logisch dat zo'n attitude zich ontwikkeld.

Ten slotte nog een voorbeeld van hoe deze verzilvering er uit kan zien. 'Fontys Actief' is al jaren de cultuurdrager van de integrale aanpak in aandachtswijken in Helmond en van de toepassing van de methode van de Integrale trajectbegeleiding. In langdurige gesprekken met de gemeente Eindhoven over de werkwijze is een bestek op maat ontworpen zodat dit kan worden toegepast in de drie aandachtswijken in Eindhoven. Waaruit blijkt dat de koudwatervrees van gemeenten om intensief met vertegenwoordigers van 'good practices' van gedachten te wisselen niet nodig is. De angst komt veel voor, hoorden we in de interviews, omdat de partijen waarmee gepraat wordt mogelijk bevoordeeld zijn in aanbestedingen.



H.Kocak	11IV
Brokamp	11III
M. Bijvank Sonja v.d. Akker	11III
Leon & Roy Hang-Out	11II
Diederik & Sophie	9IV
A.Karakose	9III
	9II
A.Buyuksahin	9I
N. Bakker	9HS

# 9. Samenvatting en aanbevelingen

## 9.1 De projectencarrousel ontleed: samenvatting

### 9.1.1. De projectencarrousel als verschijnsel en de klachten

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 opgestart.

De overeenstemming tussen alle projecten, ongeacht of het private of publieke initiatieven betreft, is dat het overgrote deel van de subsidies en donaties zijn gericht op de onderkant van de samenleving waar de maatschappelijke problemen zich concentreren. Om de verzamelde risicogroepen te benoemen, gebruiken we simpelweg het begrip 'de tien procent': ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking zit in de gevarenzone om af te glijden, of is al afgegleden in een gemarginaliseerde positie van armoede, isolement, perspectiefloosheid. Ervaringsdeskundigen die werken in de grote steden wijzen erop dat dit percentage in de probleemwijken opgehoogd moet worden tot dertig of veertig procent. Kenmerk van deze groep 'loketmijders' en 'loketverwaalden' is dat ze kampen met problemen op verschillende levensgebieden. De domeingerichte aanpak werkt voor deze zwakste tien procent van de samenleving onvoldoende, omdat het vrijwel onmogelijk blijkt om op het niveau van het individu de diverse problemen in samenhang te behandelen. De professionals in onderscheiden beleidssectoren zullen per definitie te maken krijgen met 'grensoverschrijdende' zaken, omdat veel van de interventies gericht zijn op mensen met een meevoudige problematiek. Ze stuiten op andere professionals die ook met een gezin of persoon bezig zijn. Dit leidt weer tot de noodzaak tot afstemming, samenwerking en coördinatie met als gevolg overleg, ketenafspraken, additionele regie, enzovoort. Binnen een context van marktwerking knelt dit. Voor de projecten en instellingen is het zaak om binnen de project- c.q. aanbestedingsperiode te scoren, te onderscheiden, de PR en relatiebeheer goed te verzorgen en te anticiperen op nieuwe wensen van bestuurders. Daarbij verschuift het uitgangspunt 'de cliënt centraal' al snel naar 'wie heeft het voor het zeggen'. Impliciet blijft een verkokerde arbeidsdeling in stand, wat leidt tot een proces van het vinden van consensus over professionele en institutionele ruilverkaveling.

Binnen dit krachtenveld ontstaan en verdwijnen projecten waarin geëxperimenteerd wordt met vormen van casemanagement, ketenregie en samenwerkingsafspraken tussen professionals en instellingen. Maar vooral met andere vormen van bejegening van cliënten. Het 'eureka!' klinkt frequent: projecten die melden wel de sleutel gevonden te hebben om met de groep mensen met meevoudige problematiek effectief te werken aan de problemen. Het beeld is dat gevonden oplossingen als het ware niet doorbreken en 'mainstream' ingezet worden. Stel je voor: een laboratorium vindt een nieuw medicijn uit dat aantoonbaar werkt tegen hoofdpijn. Na succesvolle proeven wordt het in een lade opgeborgen en enkele maanden later start een nieuw experiment met hetzelfde doel. In het bedrijfsleven ondenkbaar, in het sociale wereldje, praktijk van alledag.

### 9.1.2 De kernvraag: welke aanpak is effectief?

Als rode lijn in deze publicatie nemen we een aantal bekende projecten en sociale bedrijven in oogschouw, die elk op hun eigen wijze overtuigen dat ze een manier van werken gevonden hebben om in de frontlinie in buurten en wijken effectief met doelgroepen met meervoudige problematiek te werken. De projectleiders van deze initiatieven representeren professionals die al dertig jaar aantonen dat het weinig zin heeft om mensen met meervoudige problematiek slechts toe te leiden naar gespecialiseerde loketten. Er moet sprake zijn van een frontlijnstrategie vóór de gespecialiseerde loketten die wel functioneert in interactie met de specialisten. Het gaat om activiteiten waarbij één begeleider interventies in samenhang coördineert, dwars door de lokettenstructuur heen. Hierbij wordt een methodiek gehanteerd waarin de mogelijkheden en potentiële kwaliteiten van de cliënt/deelnemer centraal staan en niet het aanbod van al die gespecialiseerde loketten. De leiders en de medewerkers van dit type activiteiten moeten beschikken over een ruim mandaat. De frontlijnwerkers moeten ruimte krijgen om regisserend of als intermediair handelend op te treden, verlost van strikte gebondenheid aan bestaande institutionele functiescheidingen, loketten of professionele specialisaties.

De tragiek van dit type praktijken is dat het binnen de huidige verhoudingen laboratoria zijn en blijven die beleidsmatig nergens in passen. Ze stapelen zich op reeds bestaand, versnipperd aanbod. Dit leidt tot chaos en is tevens een van de grote klachten over de projectencarrousel. Desondanks is de tendens om te erkennen dat hun aanpak effectief is, wat blijkt uit de stroom publicaties over dit type projecten en het enthousiasme van bezoekende bestuurders en delegaties die willen weten wat het ei van Columbus eigenlijk inhoudt.

De fixatie op vernieuwing en innovatie die nu dominant is, heeft gevaarlijke kanten omdat het de suggestie wekt dat er nog veel uit te vinden is in het werken met moeilijk te behandelen of te bereiken groepen. Dit is slechts ten dele waar. Natuurlijk: er vallen altijd zaken te ontwikkelen en te verbeteren. Zo komen er constant mensen met originele ideeën voor sociale bedrijvigheid. En zeker als het gaat om specialistische hulp aan bepaalde groepen, autisten bijvoorbeeld, blijven nieuwe inzichten ontstaan. Maar in de frontlijn is de effectieve methodiek in het werken met mensen met meervoudige problematiek (wat de focus is in ons onderzoek) het wiel al vele malen uitgevonden. De fixatie op vernieuwing en innovatie op dit terrein versterkt de competitie tussen instellingen en de neiging om methoden als uniek en onderscheidend te presenteren, terwijl de insiders en ervaren professionals weten dat het oude wijn in nieuwe zakken is.

### 9.1.3 Verduurzamen is complex

Waarschijnlijk de grootste klacht over de projectencarrousel is het verschijnsel dat bij vermeende succesvolle innovaties en vernieuwing de projecten niet verduurzamen. We beschrijven dat dit per definitie problematisch is, omdat er altijd zes 'beren op de weg' zijn die verduurzaming uitermate complex maken:

- (1) De vaststelling van- en de overtuigingskracht om voor het voetlicht te krijgen dat het project zodanige meerwaarde produceert dat verduurzaming aan de orde behoort te zijn. Wie bepaalt dat? waar moet je zijn om de erkenning dat een activiteit effectief is gehonoreerd te krijgen? Het vraagt om het vermogen om een strategische (of 'vitale') coalitie te smeden waarbinnen het initiatief erkend wordt als 'good practice'.

- (2) De analyse uit welke beleidsdomein(en) de middelen moeten komen om verduurzaming te financieren. De bottleneck is dat de projecten dwars door beleidsdomeinen heen opereren. In de praktijk blijkt dat de meeste beleidsdomeinen, op de re-integratiesector na, nauwelijks bereikbaar zijn ten behoeve van verduurzaming van externe projecten en activiteiten.
- (3) Vervolgens speelt het nieuw voor oud vraagstuk: verduurzaming van iets nieuws gaat ten koste van een gevestigd belang. Dan gaan er deuren dicht en ontstaat er automatisch een oriëntatie op incidenteel geld als 'alternatief'.
- (4) Projecten en sociale bedrijven die willen overleven hebben coalities nodig en rugdekking. Daartoe zijn bondgenoten nodig. Dat kunnen bestuurders zijn, bepaalde ambtenaren, sleutelfiguren op scholen, in het welzijnswerk, bij de GGZ, bij corporaties of de maatschappelijke opvang. Het is rampzalig als deze mensen ineens verdwenen zijn. Het is slopend om elke keer weer je verhaal te vertellen en hernieuwd commitment te vinden. We noemden dit verschijnsel de stakeholderscarrousel.
- (5) Als vijfde beer op de weg komen we tegen de fixatie van de overheid om activiteiten tot in detail vast te leggen en af te rekenen. De 'beheersingsneurose' noemden we dit.
- (6) En als laatste de klacht van projectleiders die tegen het onbegrip aanlopen dat er een grote groep mensen aan de onderkant van de samenleving bestaat, waarbij sociale stijging (met begeleiding) in deze steeds complexer wordende samenleving een proces van vele jaren is.

We signaleren in het onderzoek dat het niet gebruikelijk is dat overheden en private fondsen bij de donatie van tijdelijke gelden beloften doen over het vervolg van een project, zelfs als het erkend goede praktijken betreft. Het is opmerkelijk dat verduurzaming van goede praktijken slechts in de marge een item blijkt te zijn in het beleid van verstrekkers van tijdelijk geld. En dan nog voornamelijk bij de vermogensfondsen. De hoop is dat er innovatieve en vernieuwende inzichten ontwikkeld worden die 'uitgerold' kunnen worden op andere plaatsen, of dat de werkzame bestanddelen van projecten 'ingebod' kunnen worden in het reguliere beleid. Het zo logisch klinkende proces van 'inbedden' is niets anders dan het toe-eigenen van werkzame bestanddelen binnen de verkokerde domeinen. Vervolgens blijken deze werkzame bestanddelen niet zo werkzaam te zijn omdat de integraliteit, en dus de kracht van de aanpak, verloren gaat. Op de 'automatische piloot' worden procesmatige oplossingen gezocht waarbij bestaande spelers binnen verkokerde beleidsdomeinen 'beter aangestuurd' worden. Fundamentele keuzes, zoals 'nieuw voor oud', worden daarmee vermeden. Het lijkt er op dat deze oplossingen steeds weer nieuwe problemen genereren. En de projectencarrousel wordt daardoor permanent van nieuwe brandstofvoorzien.

Dit complex van factoren maakt verduurzamen dusdanig ingewikkeld dat het overleven van projecten een survival van the fittest betekent. Louter door de inzet van gedreven entrepreneurs (privaat en publiek) met veel kwaliteiten en het sluiten van 'vitale coalities' is het mogelijk om door deze barrières heen te breken. Het rendement van incidenteel geld dat in innovaties en vernieuwing gestoken is als gevolg hiervan klein. Het netto effect is een enorme kapitaalsvernietiging.

#### 9.1.4 Hoopvolle ontwikkelingen

In heel Nederland worstelen uitvoerders, ambtenaren, onderzoekers, fondsen en bestuurders met de projectencarrousel en experimenteren zij met oplossingen. Er lijkt sprake te zijn van een veenbrand die kan uitgroeien tot een verduurzamingsbeweging van succesvolle initiatieven. We hebben ze in

deze publicatie in de spotlights gezet, zij vormen de rode draad van deze publicatie: tegen de stroom in zijn er projecten die verduurzamen tot gerespecteerde sociale bedrijven. Er zijn voorbeelden van strategische coalities die nieuwe samenwerkingsvormen in de frontlinie kans geven te verduurzamen.

Hoopgevend zijn de praktijken die we aantreffen in gemeenten als Deventer en Emmen, waarbij beleidsmatig -op lokaal niveau- een modus gevonden is om laboratoria die effectief blijken om te buigen tot nieuwe werkvormen. We signaleerden dat de activiteiten in het kader van het programma 'Aanval op de Uitval' van de G27 en Nicis Institute op een aantal plaatsen een fikse stimulans hebben gegeven om tot nieuwe projectmatig georganiseerde coalities te komen. Voorbeelden zijn de activiteiten met frontlijnteams in Arnhem, Leeuwarden en Enschede, waarbij tevens de verduurzaming van deze activiteiten op de agenda staat.

De fondsen hebben niet zoveel boodschap aan de wijze waarop de overheid incidenteel geld uitzet. Zij anticiperen en investeren op kansen die lokale entrepreneurs zien. Verduurzaming staat daarom al lang op agenda van fondsen en daartoe zetten ze diverse instrumenten in.

In deze publicatie wordt gewezen op het belang van sociale entrepreneurs, die als publiek manager of als 'best persons', het verschil maken. Als private ondernemers zijn ze makkelijk te identificeren als de 'diehards' die vanuit hun stichtingen en besloten vennootschappen goede praktijken tegen de stroom in overeind houden. Minder makkelijk te identificeren zijn de publieke entrepreneurs die een leidende en stuwende rol spelen in nieuwe coalities die tot stand komen. Dat kunnen wethouders zijn, ambtenaren of welzijnswerkers. Ook zij gaan dwars door muren heen om een andere manier van werken aan de onderkant van de samenleving mogelijk te maken.

De afgelopen maanden hebben we op casusniveau geëxperimenteerd met een verduurzamingsmodel waarin een omkering van het traditionele denken bewerkstelligd wordt. Achtergrond van dit 'omkeringsdenken' is de constatering dat goede praktijken niet binnen één beleidsdomein opereren maar dat het kenmerk c.q. de kracht van deze praktijken juist is dat ze domeinoverstijgend opereren. In plaats van toe-eigening van werkzame bestandsdelen van de projecten door de traditionele domeinen, waardoor de kracht van hun aanpak verloren gaat, wordt de focus het verwerven van middelen door de nieuwe werkvormen uit traditionele beleidsdomeinen. We hebben slechts een begin gemaakt met het experimenteren met deze denklijn. Doch, het blijkt in de casus die we nu bij de hand hadden een eyeopener te zijn. En als de voortekenen niet bedriegen, een krachtige denklijn om verduurzaming handen en voeten te geven.

## 9.2 Winnen van handelingsruimte

De projectencarrousel is in belangrijke mate een worsteling om een effectieve 'frontlijnstrategie' vorm te geven. Op wat voor een manier kan de 10 % van de Nederlandse bevolking die kampt met meervoudige problematiek zo effectief mogelijk bejegend worden? Of met andere woorden: hoe organiseer je sociale interventies aan de onderkant van de samenleving voordat de gespecialiseerde loketten in zicht komen? Hoe organiseer je het werk zo dat specialistische hulptroepen effectief ingezet kunnen worden, waarbij het gevaar van uitval gereduceerd wordt? We vonden een

aangrijpingspunt in het beleidsmatig denken over dit dilemma in een advies aan het kabinet en de beide Kamers der Staten-Generaal (eind 2008) van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO): ‘De ontkokering voorbij; Slim organiseren voor meer regelruimte.’ De probleemstelling luidde: “In hoeverre draagt ontkokering bij aan een betere werkwijze in de bestrijding van maatschappelijke problemen, waarvan de veronderstelling is dat verkokering deze bestrijding belemmert? Zijn er alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden om maatschappelijke problemen te bestrijden?” Deze probleemstelling raakt aan de problematiek die wij onderhanden hebben. Want we hebben te maken met de problematiek dat de verkokerde infrastructuur van gespecialiseerde loketten leidt tot een situatie waarbij ongeveer 10 % van de bevolking de boot mist, marginaliseert en komt te leven in (ongewenste) subculturen van armoede en radicale uitwassen. In het sociale domein wordt dit ‘opgelost’ door vele pogingen tot institutionele samenwerking en projecten als laboratoria. De RMO schrijft: “Ontkokering is zowel empirisch als normatief grenzeloos en zorgt in de praktijk voor een permanente stroom van schadelijke neveneffecten. De uitgezette onderzoeken wijzen op een teleurstellend nettoresultaat van ontkokering. De vele integrale afstemmingsverplichtingen zorgen voor een eenzijdige nadruk op sturings- en organisatievraagstukken, een opeenstapeling van coördinatielagen en minder handelingsvrijheid op uitvoeringsniveau.” De RMO pleit voor een omkering in het denken. De verkokering in de huidige tijdgeest is zoals het is, dus stop met het focussen op ontkokerd beleid. Maar kies voor “*de logica van de dienstverlening (de interactie tussen burgers en publieke professionals in meer redundante (overvloedige) beleidsomgevingen)*. Dit betekent dat het perspectief van een streven naar een integrale eindoplossing van ontkokering plaats maakt voor een meer pragmatische omgang met organisatieproblemen als gevolg van verkokering.”

Ons inziens biedt het advies van de RMO voor beleidsmakers een goed denkkader over de status van ‘good practices’. Wil er een doorbraak komen die leidt tot verduurzaming van goede praktijken, dan vraagt dat om een andere manier van denken in het beleid over dit type projecten. Er zal erkend moeten worden dat het voorkomt dat er ‘good practices’ ontstaan en bestaan als additionele frontlijnaanpak die voor de genoemde ‘10%-doelgroep’ met meervoudige problematiek effectiever (en veelal goedkoper!) werken dan de som van de gespecialiseerde loketten. In feite zijn de projecten en sociale ondernemingen die in deze publicatie de revue passeerden als nieuwe werkvormen de materiële belichaming van ‘een meer pragmatische omgang met organisatieproblemen als gevolg van verkokering’. En die wordt steeds breder herkend.

### 9.3 Aanbevelingen

1. We adviseren private fondsen en vooral overheden om toe te groeien naar een situatie waarbij de introductie van elke nieuwe, incidentele subsidieregeling, gelet op onze bevindingen, bij voorbaat is nagedacht over potentiële verduurzamingeffecten van de regelingen. Met andere woorden: het toevoegen van *verduurzamingclausules* in subsidieregelingen en -voorwaarden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die private fondsen zoals Start Foundation en het Oranjefonds al opgedaan hebben bij het investeren in verduurzaming. Goed doordachte verduurzamingclausules dwingen projectindieners al bij voorbaat om vitale coalities te sluiten om bij gebleken succes door te kunnen starten.

2. Wij pleiten er voor om incidenteel geld veel frequenter in te zetten als investering in praktijken die aantoonbaar effectief functioneren. De wijze waarop er met incidenteel geld geïnvesteerd kan worden in verduurzaming is door de adoptie van ‘good practices’, c.q. de activiteiten van ‘good persons’. De aanbesteding van die investeringen kan plaatsvinden in wisselende coalities bestaande uit private investeerders (de fondsen), lokale overheden en departementen (die willen experimenteren door incidentele geldstromen in te zetten t.b.v. investeringen in verduurzaming), en (top)adviseurs uit het bedrijfsleven. We doelen op het investeren in het vermogen van goede praktijken om in interactie met hun omgeving strategische en vitale coalities aan te gaan. In het actieonderzoek is met deze oriëntatie geëxperimenteerd. Instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden zijn de verduurzamingvariant op de snelkookpansessies uit het programma ‘Aanval op de Uitval’, de sterkte zwakte analyse van het ondernemerschap en de toepassing van een strategische Maatschappelijke Baten Analyse om maatschappelijke meerwaarde in onderscheiden beleidsdomeinen te verzilveren. Wellicht lijkt het er op dat we hier louter focussen op private sociale entrepreneurs. Dat zou een verkeerde perceptie betekenen. Belangrijk is dat géén onderscheid gemaakt wordt tussen private entrepreneurs die voor eigen rekening en risico opereren en entrepreneurs die een project leiden in loondienst van een overheidsinstelling of een gesubsidieerde instelling. Bevorderd moet juist worden dat ook ‘civil servants’ langdurig bij hun projecten betrokken blijven. Het is zelfs een voorwaarde tot verduurzaming dat in publieke samenwerkingsprojecten entrepreneurs met een ruim mandaat worden benoemd.
3. De traditionele domeinen moeten verleid worden om succesvolle alternatieve frontlijnpraktijken te faciliteren. Geen inbeddingpraktijken meer waarbij ‘werkzame bestandsdelen’ worden toegeëigend, maar faciliteren van nieuwe, effectieve werkvormen als frontlijnstrategie. Het principe ‘nieuw voor oud’ moet geoperationaliseerd worden en dat zal niet vanzelf gaan. Met de adoptie van goede praktijken die de dialoog aangaan om hun meerwaarde in de traditionele domeinen te verzilveren worden deze als het ware ‘frontsoldaten’ in een omwentelingsproces. Dit gebeurt op lokaal niveau. Het lijkt ons verstandig als dit proces ook op landelijk niveau interdepartementaal gevolgd wordt. Zodat uit geleerde lessen ook top-down nieuw voor oud processen gestimuleerd kunnen worden.
4. Inzet is om een breed gedragen focus te ontwikkelen om effectieve frontlijnactiviteiten uit de projectencarrousel te lichten. Het gaat om de verduurzaming van activiteiten die mensen serieus nemen en tevens betaalbaar zijn. Er is geen ruimte voor een projectencarrousel gebaseerd op concurrentie en vluchtigheid. Zo’n omwenteling gaat niet vanzelf. De materie is dusdanig taai dat ons inziens een breed gedragen coalitie nodig is om de projectencarrousel als brandstapel van tijdelijk geld te vertragen en dan te stoppen. Er zal een netwerk moeten worden opgebouwd van ‘best persons’ van de rijksoverheid, lokale overheden, vertegenwoordigers van allerlei domeinen in het maatschappelijk middenveld, hogescholen, universiteiten en het bedrijfsleven om deze beweging te dragen. Aanbeveling aan het ministerie van VROM/WWI is om met private partners, zoals de fondsen en het bedrijfsleven, te investeren in de opbouw van deze strategische alliantie. De tijd lijkt er rijp voor.
5. Het bieden van een platform waarbij projecten in hun verduurzamingsproces op diverse thema’s steun en advies kunnen vinden. Daarmee wordt het relatieve isolement, waarbinnen projecten



hun overlevingsstrategieën vorm geven doorbroken. Tevens wordt daarmee een platform gecreëerd waarin kennis en inzichten gebundeld kunnen worden en bruggen geslagen kunnen worden naar onderzoek- en onderwijsinstellingen.

6. En als laatste, maar niet als minst belangrijk, raden we aan om voort te bouwen op interessante en hoopvolle activiteiten in gemeenten. Daarom adviseren we koplopergemeenten, die een bestuurlijke oplossing gevonden hebben om effectief werkende nieuwe coalities in projectvorm te verduurzamen, in de etalage te zetten. Zodat deze bestuurlijke strategieën veel breder bekend worden.

## 9.4 Slotwoord

Tientallen gesprekken hebben we de afgelopen maanden gevoerd om de werking van de projectencarrousel te ontleden. Door de complexiteit die zich ontspon werden we er wel eens wanhopig van. Als een legpuzzel vielen in het ‘verwerkingsproces’ echter de stukjes in elkaar. We kozen ervoor om ons te focussen op het verduurzamingsvraagstuk van goede praktijken. Dat was toch het meest heikele punt dat in de gesprekken naar voren kwam. Geplaatst in een breder perspectief bleek dit een veel fundamenteeler vraagstuk dan we van te voren konden bedenken. We lopen in Nederland vast in de manier waarop we de tien procent aan de onderkant van de Nederlandse samenleving ondersteunen in het oplossen van hun problemen en het bieden van mogelijkheden tot sociale stijging. Massaal verdwalen groepen met een meervoudige problematiek in ons voorzieningenaanbod. In essentie bestaat een belangrijk deel van de projectencarrousel om hier een antwoord op te vinden. In beleidstaal gesproken is hetgeen er aan de hand is, een zoektocht door middel van projecten, naar een nieuwe frontlijnstrategie over hoe mensen aan de onderkant beter bejegend kunnen worden. En die zoektocht levert antwoorden op, succesvolle praktijken die echter niet ‘mainstream’ worden door het complexe krachtenveld dat we beschreven hebben. Maar er is hoop. Er zijn ontluikende krachten zichtbaar die je kan typeren als een ‘verduurzamingsbeweging’. Er is ruimte om strategische allianties te smeden, om deze beweging te versterken, tussen goede praktijken, lokale overheden, departementen, fondsen, universiteiten en hogescholen en het bedrijfsleven. Waarmee de focus van onze inspanningen verwoord is als het gaat om het vervolg.









## Deventer: Structurele tijdelijkheid genereert duurzaamheid<sup>24</sup>

### Vooraf

De gemeente Deventer staat in deze casus centraal als voorbeeld van hoe duurzaamheid in het sociale domein te bereiken is door met tijdelijke financieringstromen te werken die structureel worden ingezet. Dit klinkt als een contradictio in terminus, maar Deventer laat zien dat dit juist een samenhangend geheel kan zijn.

In het gehele onderzoek naar de projectencarrousel staan de casuïstiek centraal. De vraag was welk project in Deventer we moesten kiezen voor deze casus. De Wijkaanpak, Project Alledaagse Kansen (PAK), Coach van het Alledaagse of Sterrenvinder? En maakt het eigenlijk uit welk project we nader onderzoeken en beschrijven? Temeer daar ons bleek dat Deventer zo consistent is in haar (project) methodiek, in haar aanpak van activering van haar burgers, bewoners, werklozen of hoe je deze groepen ook wilt noemen. Alle genoemde projecten staan niet los van elkaar maar zijn loten van dezelfde stam. We hebben ten behoeve van deze eindpublicatie gekozen voor de laatste loot aan de Deventer projectenstam: Sterrenvinder, het vervolg op PAK dat weer een vervolg is op Kolonisten in de Wijk dat weer verbonden is met de Wijkaanpak, dat weer enzovoort. In Deventer wordt geleerd van ervaringen in projecten en dit leren wordt verduurzaamd in een praktijk met continuïteit. Dit is in essentie de uitwerking van de structurele tijdelijkheid die duurzaamheid genereert. Deze casus biedt inzicht in hoe Deventer dit principe ontwikkelt, uitvoert, agendeert, successen boekt en daarmee als voorbeeld kan dienen.

We beginnen met een kenschets van het project Sterrenvinder om vervolgens te beschrijven hoe dit project is ingebed in de Deventer infrastructuur. Daarbij ligt de focus op hoe verduurzaming wordt gerealiseerd op bestuursniveau.

## 1 Het project Sterrenvinder: onderdeel van een Deventer Drosteblik

### Ontstaan

Sterrenvinder is de verdieping van voorgaande projecten die allemaal direct dan wel indirect sociale stijging en/of cohesie tot doel hadden. Alles begon begin jaren negentig met de Wijkaanpak. Kern van die aanpak is dat de bewoners leidend zijn in hoe ze (met elkaar) willen wonen en leven. De gemeente volgt hierin met faciliteiten en geormerkte budgetten. Wederzijdse verantwoordelijkheid was geen loze kreet, maar werd geconcretiseerd in de Wijkaanpak.

De Wijkaanpak heeft veel projecten gegenereerd waaronder Cambio (1994/heden), Kolonisten in de Wijk (2004/2005) en PAK (2006/2008) de bekendste zijn. Waar bij Kolonisten in de Wijk de nadruk lag op bewonersparticipatie ten aanzien van herontwerpen van de wijk, lag die bij PAK meer op de

<sup>24</sup> Tekst: Yvonne Wijland, DGV Holding

persoonlijke ambities van de bewoners. Cambio is uitgegroeid tot een florerend buurtbeheerbedrijf dat zich tevens richt op activering van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

In het najaar van 2007 was Deventer een van de eersten die in het kader van de Vogelaar krachtwijken met een Wijkactieplan (Rivierenwijk) kwam. Dit plan borduurde grotendeels voort op de successen van en de lessen die uit de Wijkaanpak getrokken konden worden. Het kind werd niet met het badwater weggegooid, noch werden er grootse, meeslepende en innovatieve plannen uit de kast getrokken. Verdieping van het geleerde en het uitbouwen van successen stonden centraal. Kernvisie van het sociaal programma in het kader van het Wijkactieplan (2007) is dat bewoners, gemeente en maatschappelijke instellingen onder regie van de woningcorporatie Rentree de handen in elkaar slaan om al doende een aantal doelstellingen te realiseren. Zoals: stijging op de maatschappelijke ladder en het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid. Deze visie resulteerde vanaf januari 2008 ondermeer in het project Sterrenvinder dat al het goede uit PAK en Cambio bundelt. De eerste trap van Sterrenvinder, waarin activering en talentontwikkeling centraal staan, is geënt op de PAK methodiek. Het is een voortzetting en verdieping van die methodiek, maar het traject gaat hier een stap verder door samen met Cambio ook werk en scholing geïntegreerd aan te bieden.

Het project loopt tot 2012, maar in Deventer zegt dat niet zoveel. Misschien dat het voor die tijd al over is gegaan in een ander project. Het gaat om de doelstellingen en om een aantal kernwaarden. En om hoe je dat vervolgens vormgeeft in een duurzaam lerende praktijk.

### Doel en doelgroep

Sterrenvinder richt zich op (ex) bewoners van en uit de Rivierenwijk. Het gaat dus om alle bewoners, ongeacht het feit of ze werken, een uitkering hebben of een verdienende partner hebben<sup>25</sup>. Het gaat om bewoners die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt, die een laag inkomen of een uitkering hebben, om mensen die weinig of geen onderwijs hebben gehad, maar vooral om mensen die een droom hebben en die deze droom graag willen realiseren. Belangrijk hierbij is dat bewoners op vrijwillige basis deelnemen aan Sterrenvinder.

Het doel is van dit project is stijging op de maatschappelijke en sociale ladder te bewerkstelligen. Voor een aantal deelnemers resulteert dit in een (andere) baan, de start van een eigen bedrijf of een opleiding. Voor het merendeel van de deelnemers houdt dit in dat zij hun talenten hebben ontdekt en ontwikkeld en participeren in de wijk. Per trap van het project (zie verder onder methodiek) zijn subdoelen opgesteld en deze zijn vertaald in aantallen die weer uitgesplitst zijn naar bewoners met en zonder uitkering.

Overkoepelend doel is sociale cohesie en een leefbare wijk.

### Methodiek: niet wat instituties bieden maar wat mensen willen

Sterrenvinder gaat deels, zoals al eerder genoemd, door op de PAK methodiek. Kort gezegd<sup>26</sup> is de kern van deze methodiek dat 'de deelnemer regisseur is van zijn eigen reis'. Dit betekent dat de

25 Gegevens september 2009: opbouw Sterrenvinder bestand naar werkend/nietwerkend: 31% werkend, 14% WBB, 15% UWV, 9% Nugger (niet uitkeringgerechtigde: geen inkomsten/uitkering vanwege verdienende partner) 31% anders of onbekend.

26 Voor diegene die meer willen weten over (de methodiek van het) PAK: zie "PAK van mijn hart" van Paul Abels een uitgave van Raster Welzijn.

deelnemer zelf aangeeft welke kansen hij wil grijpen, welke talenten hij wil ontwikkelen en welke resultaten hij wil bereiken. Dit betekent dat de deelnemers zelf benoemen wie ze daarbij nodig hebben en welke coach uit hun directe leef- of woonomgeving ze daarbij kan ondersteunen. De methodiek gaat verder dan alleen kansen grijpen en talenten ontwikkelen. Ook het geloof en vertrouwen in de kracht van het individu en de sociale gemeenschap is een factor. Deze visie vormt de basis van de PAK methodiek. Aanvullend op het regisseur zijn van de eigen reis, wordt gewerkt aan ‘healing en building’. Het eerste staat voor werken aan persoonlijke en sociale vaardigheden in relatie tot de sociale omgeving. Het tweede gaat over vergroten, verbreden en versterken van vertrouwen, competenties, netwerk en leefwereld.

In Sterrenvinder wordt gewerkt met een drietrapsraket. De eerste trap is geheel geënt op de PAK methodiek en omvat activering en talentontwikkeling. Dit deel wordt uitgevoerd door Raster Welzijn. De tweede trede is gericht op scholing, werkervaring en ondernemerschap. Buurtbeheerbedrijf Cambio is de uitvoerder van deze trede. De derde en laatste trap is het einddoel. De deelnemer werkt, heeft een eigen bedrijf en/of kan zonder verdere ondersteuning zelf aan de slag. Iedere trede wordt afgebakend door een aantal doelen. Waar in de eerste trap sociale stijging is geëxpliciteerd aan de hand van concrete doelen, gaat het in trap twee om vergroten en versterken van competenties gericht op werk, scholing en ondernemerschap.

Naast de ondersteuning van professionals van Raster Welzijn en Cambio, die vooral een stimulerende, enthousiasmerende en bewakende rol hebben en die domeinoverstijgend denken en generalistisch werken, worden de volgende instrumenten ingezet.

**PAKhuis.** Het PAKhuis is een vooruitgeschoven post voor de ‘nieuwe Rivierenwijk’. Het is een ‘experimenteeruimte’ waar bewoners werken aan de realisatie van hun dromen. Het bevat o.a. een wekelijks buurtrestaurant, een beautysalon en een atelier. Deelnemers kunnen oefenen en elkaar ontmoeten.

**Persoonlijk Kansen Budget.** Deelnemers kunnen, nadat ze samen met de Talentmakelaar (professional van Raster), hun plan hebben opgesteld een aanvraag doen voor financiering van die droom. Deze aanvraag wordt beoordeeld en getoetst op haalbaarheid. Toekenning gaat altijd volgens het volgende principe:

**Voor wat hoort wat.** Sociale cohesie is zoals gezegd een groot goed in de PAKmethodiek. Dit betekent dat bewoners altijd iets terug doen voor de wijk en dus voor elkaar. Bijvoorbeeld koken in het PAKhuis, je buurvrouw helpen met formulieren invullen of naailes geven.

**Coach van het Alledaagse.** In dit principe komen het geloof en het vertrouwen in individu en sociale gemeenschap terug. Bewoners (geworven uit eerdere projecten als Kolonisten in de Wijk en PAK) worden opgeleid tot coach, zodat ze elkaar kunnen helpen om hun leven (verder) op de rails te krijgen.

In feite lijkt met in dit alles niets nieuws onder de zon. De meeste, in het onderzoek naar de projectencarrousel, onderzochte projecten hangen een soortgelijke methodiek aan. Regie bij de deelnemers, integraal werken, bevlogen professionals als generalisten, domeinoverstijgend werken en de vraag van de bewoner centraal stellen. Overigens laat het vrijwillige karakter van Sterrenvinder onverlet dat deze methodiek ook voor verplichte trajecten ingezet kan worden. Andere projecten binnen het onderzoek naar de projectencarrousel hebben met een soortgelijke methodiek successen

geboekt met vrouwen die verplicht deelnamen aan activeringstrajecten. Het succes van Sterrenvinder zit daarmee niet in de vrijwillige deelname maar wel degelijk in de methodiek.

Deventer i.c. Sterrenvinder onderscheidt zich door de doorwrochte op een duidelijke visie gestoelde methodiek en de enorme consistentie daarvan die in alles terugkomt. En ze gaan daar ver in. Kijk naar het voorbeeld van Coach van het Alledaagse. Oppervlakkig gezien gaat dit over hoe je mensen toe kan rusten om elkaar te ondersteunen. Als je dit echter afzet tegen de projectencarrousel analyse over de geprofessionaliseerde macht van de domeinen, dan ligt er nog een ander verhaal onder de oppervlakte. Bij Coach van het Alledaagse wordt namelijk daadwerkelijk de macht doorbroken van de professional die door zijn domeingerichte specialisatie de mens in stukjes knipt. Vrijwilligers vormen daarmee de sleutelrol tot generalistisch werken.

Ook in de methodiek van 'voor wat hoort wat' gaat Deventer ver. Want het principe gaat niet alleen op voor deelnemers die iets terug moeten doen, maar ook voor (maatschappelijke) instellingen. 'Als jij iets doet voor de wijk, bijvoorbeeld door een taalles geven, zorgen wij dat wij dat je een groep hebt, de benodigde kantoorartikelen en dat een aantal deelnemers weer iets voor jullie doet'. Zo sijpelt het in alles door en wordt ook op dit niveau gewerkt aan een olievlekwerking.

Ter illustratie hoe dit in alles verweven zit: in de hele discussie over genereren van baten voor een aantal te onderscheiden domeinen en wat dat betekent voor de onderhandeling met die betreffende domeinen, zei de projectmanager Tamara Maulany: 'Het kan wel zo zijn dat wij hun werk doen, maar we krijgen er wel iets voor terug. Ze gaan mee in onze methodiek en dat betekent dat nog meer bewoners centraal komen te staan en daarmee doorbreken en bereiken we zoveel'.

## Resultaten

Ook hier, zoals in alle projecten, woedt de discussie van de bewijslast. Is het niet binnen het project zelf, dan is het wel binnen de gemeente, de financiers of andere watchers. Waar meet je resultaten aan af? Welke criteria worden aangelegd? Wat is de startpositie?

De resultaten zijn per trap kwantitatief en kwalitatief nader gespecificeerd. Dat lijkt een mooi meetbaar iets, maar als de streefgetallen niet gehaald worden wil dat niet zeggen dat het project en/of de methodiek niet goed is. Of dat de aanvang analyse met de daaruit voortvloeiende aannames ten aanzien van te bereiken resultaten mank gaat. Zo simpel is dat niet. Het is in het sociale domein een combinatie van factoren. Zoals gesteld in de publicatie hebben wij geen reden om de resultaten in twijfel te trekken. Zelfs als de voorgenomen aantallen niet worden gehaald. Het succes zit dan in die zo vaak genoemde sociale stijging die merkbaar, voelbaar is in de wijk en die opgemaakt kan worden uit de verhalen van de bewoners.

Op dit moment (september 2009) is zes procent (262 bewoners) van de Rivierenwijkers een ster. Zij realiseren hun dromen, werken aan hun talenten, overbruggen hun afstand tot de arbeidsmarkt, participeren in de wijk, coachen hun mede wijkbewoners en werken zo mee aan de sociale cohesie van de Rivierenwijk<sup>27</sup>. Die zes procent vormt de voorhoede die medebewoners kan stimuleren om

27 Cijfers verstrekt door Sterrenvinder (september 2009) trede 1 actief in begeleiding: 85; uitstroom trede 1 doelen sociale stijging behaald: 48; overdrachtfase van 1 naar 2: 10; trede 2 actief in begeleiding naar werk, opleiding, ondernemerschap: 52; trede 3 een betaalde baan of onderneming gestart: 20 en uitval wegens diverse redenen: 47. Totaal 262.



deel te nemen aan het project. Gezien eerdere resultaten met de Wijkaanpak, Kolonisten in de Wijk en PAK is een dergelijke olievlekwerking te verwachten.

### **Financiering: kosten en baten**

Sterrenvinder is een project uit Rivieren Krachtwijk en komt voort uit het sociaal programma van de woningcorporatie Rentree. Rentree is hoofdpdrachtgever van Sterrenvinder. De corporatie heeft het opdrachtgeverschap echter uitbesteed aan Werk & Inkomen die het weer aan Raster Welzijn en Cambio heeft uitbesteed.

Het project wordt tot 2011 gefinancierd vanuit Vogelaargelden, woningcorporatie Rentree, de Provincie, gemeente Deventer (cofinanciering) en het W deel van de WBB. Uit welke financieringsstromen uit de te onderscheiden domeinen de gemeentelijke cofinanciering is opgebouwd is ons niet bekend.

Sterrenvinder zit ruim in haar jasje wat betreft de deelnemersbudgetten (PKB: zie ook onder methodiek), maar niet voor haar FTE. Het project is onderbezet. Om dit probleem te ondervangen wordt door de projectmanager gezocht naar mogelijkheden binnen het project. Bijvoorbeeld door deelnemers eerder door te laten stromen naar de volgende trap. Waar het niet binnen de marges van het project opgelost kan worden, wordt het doorgeschoven naar de 'backoffice' (de sociale entrepreneurs van gemeente en Raster en het bestuurlijke procesmodel: zie 2). Daar ligt de verantwoordelijkheid voor de wet- & regelgeving, voor de financiële kaders en voor de realisatie van de overige randvoorwaarden.

Sterrenvinder loopt zoals alle door ons onderzochte projecten dwars door de domeinen heen en genereert daarmee baten in de te onderscheiden domeinen. Het beweegt zich ondermeer op het gebied van de WMO en dan vooral op de prestatievelden 1 (het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten) en 4 (het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers), waarbij het bij prestatieveld 4 dan met name om de vrijwilligers gaat. Verder genereert Sterrenvinder baten op het gebied van maatschappelijke dienstverlening (schuldhulp en AMW) en wonen: leefbaarheid en veiligheid en vanaf trap 2 ook in de domeinen activering en re-integratie en onderwijs (ROC).

Een forse stap verder zou je wellicht kunnen stellen dat Sterrenvinder ook baten genereert in het justitiële domein. Participatie en een betere en meer veilige leefomgeving dragen uiteindelijk bij het aan terugdringen van criminaliteit met alle gevolgen van dien.

De projectmanager van Sterrenvinder opereert net als de bewoners en de Talentmakelaars op al deze domeinen. Ze onderhandelt binnen die domeinen over bijvoorbeeld taalcursussen of een ROC traject voor de Coaches van het Alledaagse. En altijd weer vanuit dat principe van de deelnemer centraal, de eigen verantwoordelijkheid en de vraag: wat gaan jullie doen voor de wijk of de stad? Omdat zij ambtelijke rugdekking heeft, kan ze handelen als sociaal entrepreneur en vervolgens de ruimte zoeken, creëren en pakken. En onderhandelen met representanten van die domeinen. Waar ze geen zoden aan de dijk kan zetten, trekt ze de stenen los door bondgenoten binnen instituties te zoeken en te vinden. Zij maken zich vervolgens hard voor deelnemer, project en methodiek.

En ook hierin onderscheidt Deventer zich significant van de andere projecten die we in het kader van de projectencarrousel hebben onderzocht: de projectmanager van Sterrenvinder hoeft geen energie



te verspillen aan het vechten om het voortbestaan van het project door bij de diverse domeinen om financiering te verzoeken. Voor de back office zijn de tijdelijke en structurele geldstromen verknoopt. Het kader en de speelruimte waarbinnen de projectmanager als sociaal entrepreneur kan handelen en onderhandelen met partners uit de te onderscheiden domeinen, zijn duidelijk. Hier komt de rol van het bestuurlijke procesmodel, van de gemeente en de samenwerking met maatschappelijke instellingen en corporaties om de hoek kijken.

## 2 Het bestuurlijk procesmodel: een duurzaam vliegwiel voor tijdelijke projecten

Zoals blijkt uit bovenstaande beschrijving van Sterrenvinder, heeft Deventer een modus gevonden om uit de voetangels en klemmen te blijven die de projectencarrousel karakteriseren. Dat wil niet zeggen dat die er niet zijn, maar door een jarenlange samenwerking is uiteindelijk een vliegwiel gecreëerd dat steeds, vanuit verdieping van het voorgaande, nieuwe projecten genereert.

Om te onttrafen hoe dit werkt, moeten we terug naar het ontstaan van de Wijkaanpak begin jaren negentig. Vanuit een waardenmodel en een visie op burgers is een analyse neergelegd. Deze analyse is geconcretiseerd in een methodiek die weer is ingebed in een financieringssysteem en een organisatiestructuur c.q. bestuurlijk procesmodel. Hiermee is de kiem gelegd voor het vliegwiel zoals dat nu draait.

Bij aanvang van de Wijkaanpak hebben twee organisaties de handen ineen geslagen, de gemeente Deventer en Raster Welzijn, een kleine groep mensen in het bijzonder. Bij de gemeente zijn (of waren) dat Marten Schuttert (teamleider Wijkaanpak en coördinator GSB), Theo Bakhuizen (tot zomer 2009 gemeentesecretaris), James van Lidth de Jeude (tot 2008 burgemeester en portefeuillehouder Wijkaanpak), Andries Heidema (huidige burgemeester en portefeuillehouder Wijkaanpak) en het team van wijkmanagers, bij Raster zijn (of waren) dat Ap van Straaten (project en methodiekontwikkelaar), Gerard Faas (directeur), Joop Hofman (voormalig opbouwwerker) en het team van wijkopbouwwerkers. Mensen die elkaar vertrouwen en blindelings weten te vinden, waarbij de gemeentegroep de rol vervult van politiek en ambtelijk wegbereider en de Raster groep de rol van methodiekbedenker en aanjager.

Basis van de Wijkaanpak was de vraag 'Hoe denken wij over onze bewoners? Hoe kijken we naar hun kracht, kwetsbaarheid en verantwoordelijkheid? En wat zegt dat over ons vertrouwen en onze geloofwaardigheid? Wat is de attitude van bestuurders, professionals en corporaties? Hoe stellen wij de bewoners centraal in hun en ons handelen. En welke waarden willen wij vervolgens uitdragen?' De uitwerking van deze vragen resulteerde in de inmiddels 'beruchte Deventer Wijkaanpak' met daaruit voortvloeiend beroemde projecten zoals Cambio, Kolonisten van de Wijk, Project Alledaagse Kansen waarbij begin en eind bij de bewoners lag. Die zijn leidend. Een vorm van alledaagse democratie. Een zeer belangrijk resultaat van deze Wijkaanpak & Co is dat Deventer hiermee een effectieve frontlijnstrategie heeft gecreëerd.

De Wijkaanpak was 'niet alleen een systeem of een manier van werken gericht op het vernieuwen van de wijk vanuit bewonersperspectief, maar tegelijkertijd – en daardoor ook – een institutie op het publieke domein waaraan bewoners hun maatschappelijke engagement kunnen hechten. Die institutie bevindt zich in de ruimte tussen staat en individuele burger, tussen gemeentebestuur en

wijkbewoners en kan daardoor ook als een nieuw soort maatschappelijk middenveld worden gezien.<sup>28</sup>

En dit middenveld vroeg duidelijk om een vraaggerichte aanpak en daarmee om een nieuwe manier van analyseren van problemen, van coördineren en besturen. Door de druk van de bewoners werden gemeente, corporaties en instellingen in eerste instantie gedwongen om beter samen te werken en af te stemmen. Door consequent te werken vanuit de bewoners, worden machtsverhoudingen uitgedaagd en onder druk gezet en moeten professionals hun methodiek aanpassen aan dit leidende principe.

Deze externe druk was voorwaarde en dwingende aanleiding voor een integrale samenwerking van bewoners, gemeente, corporaties en maatschappelijke instellingen<sup>29</sup>. En deze samenwerking bestaat nog steeds. Sterker nog, deze is verdiept, uitgebouwd en deels verankerd in het denken van bewoners, gemeente, professionals en overige participanten en in de cultuur en infrastructuur van Deventer. Dit alles doet het vliegwiel stevig draaien. De basis ligt er, de projecten zijn een verzilvering hiervan.

De samenwerking tussen Raster en gemeente heeft mede bijgedragen aan de duurzaamheid van dit vliegwiel. Waar bij vele door ons onderzochte projecten innovatie een soms opgelegd pandoer was, gaat dit in Deventer niet op. Het gaat daar juist niet om innovatie, maar om doorgaan op dat wat er is en wat succesvol is. Om zorgen dat de opbrengsten niet verdwijnen, om de waarden en methodiek te behouden en uit te bouwen. Duurzaamheid in methodiek, in leren en dit vertalen in een structureel tijdelijke nieuwe werkvorm.

Deze werkvormen krijgen financiële rugdekking vanuit het bestuurlijke procesmodel waarbinnen, voor zover een specifiek sociaal thema niet gedragen wordt door gemeente(bestuur), Marten Schuttert nog steeds de wegbereider is en Ap van Straaten de aanjager van ideeën. Burgers centraal, leidend, verantwoordelijk en ‘zelf doen’ en waar dit niet op eigen kracht kan dit ondersteunen, zijn principes die in het beleid van de gemeente systematisch een plek krijgen en die worden vertaald naar projecten en dus ook naar financiële consequenties. Voorbeelden daarvan zijn het Wijkactieplan (2007) en de WMO nota (2008). Maar die waarden, dat besef en die bodem zijn niet alleen aanwezig bij de gemeente, ook de corporaties en (maatschappelijke) instellingen dragen dit uit en faciliteren dit. Dit blijkt o.a. uit het feit dat de regie voor het sociale programma van het Wijkactieplan geheel in handen ligt van de woningcorporaties Rentree en iedereen.

Tijdelijk geld is hier een zegen en geen onruststoker; het wordt gebruikt om de bestaande infrastructuur te versterken. Andere steden kwamen door de verdelingssystematiek van de ‘Vogelaargelden’ in de problemen omdat allerlei onsamenhangende projecten uit de grond werden gestampt. Dat was in Deventer door de bestaande infrastructuur geenszins het geval. Geld voor de

28 uit ‘Kolonisten in de Wijk, nieuwe ontmoetingsplaats in Deventer’ van Weterings, Staffhorst en Tops. Raster publicatie 2006.

29 In onze eindpublicatie komen ook wij, net als Tops cs tot de conclusie dat externe druk, ambtelijke rugdekking en de kracht van sociaal entrepreneurs belangrijke pijlers zijn voor een good practice.

krachtwijken versterkte de infrastructuur van de Wijkaanpak en bood mogelijkheden om nieuwe projecten te genereren.

De tijdelijkheid versterkt de infrastructuur, dus het vliegwiel en het vliegwiel genereert weer nieuwe projecten. Zie hier de duurzaamheid van de structurele tijdelijkheid. In proces, methodiek en geld. Met gedeelde waarden als vast anker.

Is het nu alleen maar een halleluja verhaal? Kampt Deventer helemaal niet met de problemen waar de door ons onderzochte projecten mee te dealen hebben? Spelen de mechanismen en patronen van de projectencarrousel geen rol in Deventer?

Ongetwijfeld, maar we hebben onze vinger er nog niet op kunnen leggen en voor zover wij kunnen zien worden die problemen grotendeels getackeld door de samenwerking tussen een gemeente en aantal instituties. En door een kleine groep van werkers in het bijzonder. En dit is gelijk de zwakke schakel in die keten van duurzaamheid, want wat gebeurt er als deze groep stopt met de concretisering van hun sociaal entrepreneurschap? Is de Deventer infrastructuur en het bestuurlijke procesmodel sterk genoeg? Kan het maatschappelijke middenveld voldoende druk creëren? Heeft de politiek nog voldoende belang om rugdekking te bieden aan de diverse projecten?

Het lijkt erop dat de consistentie van uitgedragen waarden, van methodiek en van beleid garant staan voor duurzaamheid, ook als bijvoorbeeld Marten en Ap niet meer werkzaam zijn. Het is in vele lagen doorgesijpeld en het succes ervan is een belangrijke motor om door te gaan. Dat blijkt uit de beleidsnotities van de gemeente Deventer, uit de rol van de corporatie en uit de dagelijkse praktijk in de wijken.

Maar toch, wie is de waakhond, wie jaagt aan, wie zorgt voor nieuwe ideeën en bereidt de weg voor? Want ook al lijkt de infrastructuur die dat duurzame vliegwiel genereert stevig verankerd te zijn in gemeente, corporatie en instellingen, toch zijn en blijven sociaal entrepreneurs op dat niveau nodig die persoonlijk gedreven, innovatief en communicatief sterk zijn. Die buiten de gebaande paden denken en gaan, die tussen de instituties kunnen bewegen, conflicten niet schuwen en die de ruimte steeds weer zoeken en benutten. En die geldstromen verknopen en ontschotten.

En die vanuit dat bestuurlijke procesmodel de projectleiders de ruimte bieden om op hun niveau als sociaal entrepreneur op te treden en te doen waar ze goed in zijn. Zonder dat ze energie verspillen aan vechten om hun voortbestaan. Zij kunnen dan floreren in een nieuwe werkvorm waarvan ze weten dat datgene wat ze neerzetten wordt gebruikt voor verdieping en verduurzaming. Hoe tijdelijk het project ook is.

## Futuro: een fragmentarisch landschap voor een sluitend traject.<sup>30</sup>

### Vooraf

Zoals velen vroegen ook wij ons af wat Futuro allemaal doet. Directeur/eigenaar Otto presenteert de onderneming overtuigend en is zeer betrokken bij de onderkant van de samenleving.

Mensen die Futuro kennen zijn onder de indruk, maar hebben een kanttekening: 'ze doen heel veel voor allerlei doelgroepen, maar wat dat precies is en met welk resultaat: geen idee'. En dat is wonderlijk.

Futuro is een bedrijf dat de projectencarrousel al lang overleeft, de hemel in wordt geprezen en hoogwaardigheidsbekleders op bezoek heeft gehad. Het is een bedrijf dat velen met haar gedachtegoed heeft geïnspireerd. En je dan toch afvragen wat ze nu eigenlijk doen? Hoe kan zo'n tegenstrijdig beeld ontstaan en vooral stand houden? Want toegegeven, ook wij waren behept met dat tegenstrijdige beeld. Enerzijds overdonderd en gecharmeerd door al die verhalen, maar anderzijds ons achter de oren krabbend, want hoe zit het nu toch met Futuro? Op zoveel markten thuis, maar wat doen ze en voor wie? Wij zijn daar verder ingedoken en in deze casus nemen we u mee in onze zoektocht door het fragmentarische landschap dat Futuro noodgedwongen heeft gecreëerd om uiteindelijk een integraal sluitend traject aan te kunnen bieden. Want dat is wat ze doen: succesvol een sluitend traject bieden. Om daadwerkelijk integraal en domeinoverstijgend te kunnen werken, om een flexibel en sluitend traject te bieden, om een visie op scholing voor iedereen waar te kunnen maken, moet Futuro veel optuigen. En dat doen ze met verve. Vanuit hun betrokkenheid bij de doelgroep. En dat kan kennelijk een mist creëren, maar als die opgetrokken is zie je wat ze werkelijk doen. En dat is niet gering. Daar zijn wij gaandeweg ons actieonderzoek geheel van overtuigd. Dat willen we u in deze casus laten zien. En daarin geven we tevens antwoord op drie sleutelvragen die we Futuro hebben voorgelegd. 1] is Futuro een good practice en zo ja waar blijkt dat? 2] waarin kan het ondernemerschap van Futuro duurzaam versterkt worden en 3] in welke domeinen genereert Futuro baten en hoe kan ze haar meerwaarde verzilveren?

Voordat we die antwoorden geven, willen we Futuro bedanken voor de kijk in de keuken. Het getuigt van moed en kwetsbaarheid om een stel enigszins vooringenomen actieonderzoekers binnen te laten. Die in aanvang roepen, vragen en schrijven hoe het toch zit met dat fragmentarische karakter. Wij waarderen het lef dat Futuro heeft getoond om ons in onze zoektocht te laten en ons dit ook nog naar buiten te laten brengen. Het getuigt van, ons inziens terecht, geloof in eigen kunnen, visie, kracht en resultaten.

<sup>30</sup> Tekst: Yvonne Wijland, DGV Holding

Deze casusbeschrijving is tot stand gekomen op basis van gesprekken met (vertegenwoordigers van) Futuro<sup>31</sup>, van een verkenning van de omgeving van Futuro aan de hand van gesprekken met stakeholders en van een afsluitende workshop met staf en directie van Futuro.

## 1 Profiel Futuro

Futuro bestaat sinds 1999 en is gespecialiseerd in activering, training, scholing en bieden van werk(ervaring) voor die groepen die in het onderwijs en/of de arbeidsmarkt de boot missen. Futuro's wortels liggen in de jongerenproblematiek, maar door marktontwikkelingen is daar een verschuiving in ontstaan en richten ze zich nu op meer doelgroepen. Jongeren blijven echter wel, door die specifieke deskundigheid van Futuro, een bijzonder aandachtgebied.

Futuro is op zeer veel markten thuis. Een greep uit de expertise, instrumenten en activiteiten die Futuro inzet:

Ze activeren, trainen, begeleiden en scholen uiteenlopende multi-problem doelgroepen van veertig plussers tot Wajong'ers tot justitiële jongeren. Ze bieden vakgerichte scholing aan; van heftruckchauffeur tot helpende in de zorg niveau 2. Ze bieden zorg, hulpverlening en dagbesteding. Ze hebben simulatie- en werkbedrijven waar ze hun deelnemers (betaald) werk bieden en ze halen via allerlei offertes opdrachten binnen in o.a. de bouw en beveiliging. Ze werken samen met de GGZ, corporaties, politie, welzijnswerk, jongerenwerk, sociale dienst, dienst onderwijs en afdelingen van diverse deelgemeenten. Ze bieden hun expertise ten aanzien van (probleem-)jongeren en hun integrale en domeinoverstijgende aanpak aan gemeentes die met de jongerenproblematiek in hun maag zitten. Ze detacheren eigen personeel in diverse projecten. Ze treden op als adviseurs op het gebied van jongeren of beveiligingskwesaties. En met dit alles opereren ze al 10 jaar lang in een enorm krachtenveld. En dat allemaal ten behoeve van een integraal en sluitend traject voor hun deelnemers.

Futuro verwierf faam als de initiator, oprichter, geestelijk vader en lange tijd uitvoerder van het Rebound Centrum in Rotterdam. In het Rebound Centrum, een oude fabriekshal aan de Schiehaven, volgen jongeren een traject waarin vakgerichte oriëntatie, training, zorg en hulpverlening naadloos overlopen in het behalen van een startkwalificatie en werk. Feitelijk een Wijkschool, Vak- of Topschool, of hoe het ook genoemd mag worden, avant la lettre. Maar dan één voor zeer moeilijke jongeren, schooluitvallers, kinderen uit multi-problem gezinnen, jongeren die psychisch in de war zijn of noem maar op.

Het Rebound Centrum is in 2008 onder beheer gekomen van het ROC Albeda college. Het Rebound Centrum heeft jarenlang gedraaid op basis van trajectvergoedingen van bureau Werkstad. Nadat dit bureau werd opgeheven en Futuro mee moest offeren in de aanbestedingscyclus, werd de offerte Futuro niet gegund. Dit tot grote verbazing van velen omdat het Rebound Centrum veel positieve publiciteit heeft gehad en geroemd werd door politici en vakgenoten. Futuro heeft destijds alles op

31 In deze casus beperken wij ons tot de Rotterdamse afdeling van Futuro. De projecten in de overige steden, zoals Amsterdam en Dordrecht worden hierin niet meegenomen. De gesprekken met de stakeholders zijn derhalve ook alleen in Rotterdam gevoerd.

alles gezet om het Rebound Centrum overleefd te houden en door het onder te brengen bij het Albeda is dat gelukt. Het concept is gebleven, het succes kon doorgaan, alleen Futuro stond en staat aan de zijlijn. Alle expertise en ervaring met de doelgroep ten spijt.

Futuro gooide de handdoek niet in de ring, wat begrijpelijk geweest zou zijn. De enorme 'drive' van de mensen van Futuro bleek uit het organiseren van doorzettingsmacht. Kort nadat de offerte was geweigerd en het Rebound overging naar Albeda, heeft Futuro een doorstart gemaakt aan de Keileweg. Wederom in een voormalige fabriekshal. Een opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe, zie verderop) voor leerwerktrajecten die hen wel gegund was, bood hen de basis om door te kunnen starten.

Het debacle van de niet gegunde aanbestedingen voor de trajecten van het Rebound Centrum, heeft wel geleid tot een heroriëntatie in de bedrijfsstrategie. Er werd gekozen om met eigen leer/werk bedrijven op de zakelijke markt te gaan opereren. Om zodoende op langere termijn een economische basis te leggen onder het Futuro concept en de Futuro visie uiteindelijk minder afhankelijk te laten zijn van overheids gelden. En daarmee van afhankelijk van tijdelijk geld.

Futuro BV is een Holding die voor 100 % eigendom is van Otto Schildknecht. De bedrijven zijn ook besloten vennootschappen waarvan de holding 100 % eigenaar is. Daarnaast is om subsidie-technische redenen een stichting opgericht. Het fragmentarische beeld van Futuro komt niet alleen terug in doelgroep, vele bedrijven, opleidingen en op vele markten thuis zijn, maar toont zich ook in de diverse rechtsvormen die onder de Holding hangen. Voor de buitenwereld is dit 'verdacht' maar voor de betrokkenen bij Futuro is het helder: het hele bouwwerk is louter om één reden zo gecreëerd: om de deelnemers een integraal traject te kunnen bieden dat zorg, opleiding en werk in een hand omvat.

### Visie

Futuro positioneert zichzelf als een 'duurzame maatschappelijke onderneming die nieuwe kansen wil creëren voor doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.' Daarbij hanteert ze een visie dat het voor iedereen mogelijk is om te leren en werkervaring op te doen<sup>32</sup>.

Werk en vakgerichte scholing vormen daarmee de basis van bijna alle trajecten van Futuro. Maar zo'n oriëntatie heeft nogal wat voeten in de aarde, want het impliceert, in ieder geval voor Futuro, dat deelnemers gedurende hun traject worden opgeleid – en dan het liefst tot niveau MBO 2 – en dan zo snel mogelijk aan het werk gaan. Twee op het oog simpele zaken, maar gezien de doelgroep geen eenvoudige opdracht. Want, hoe doe je dat en hoe financier je het uitvoeringsscenario?

### Doelgroep en (re-integratie) opdrachten

Futuro heeft op het moment dat wij hen als proeftuin adopteren (maart 2009) een tweetal grote re-integratie opdrachten: een leer/werktraject van SoZaWe en een ICD traject van de deelgemeente Delfshaven. In september 2009 heeft Futuro nog een SoZaWe aanbesteding in het kader van het projectenloket gegund gekregen.

32 Informatie uit een recente brochure van en over Futuro.

Naast deze grote re-integratie opdrachten in het tijdelijk geld circuit, loopt nog een aantal kleine opdrachten waaronder een STP<sup>33</sup> traject van Justitie.

Het contract van SoZaWe behelst een leer/werktraject voor mensen van 18 tot 65 jaar met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de praktijk betekent dit een grote diversiteit aan doelgroepen, van tienermoeders en probleemjongeren tot aan lager wal geraakte werkzoekende ouderen. Wat ze allemaal gemeen hebben is dat ze op meerdere levensgebieden serieuze problemen hebben. Het doel van het traject is duurzame (na zes maanden nog betaald werk) uitstroom naar een betaalde baan. Gezien de doelgroep en de huidige crisis geen sinecure.

SoZaWe heeft zich verbonden aan een vast aantal trajecten, namelijk in 2007 en 2008: 150 trajecten en in 2009: 230 trajecten. De trajecten zijn opgeknipt in een voortraject van drie maanden met een eventuele verlenging van nog eens drie maanden en een vervolgtraject van 18 maanden waarin de deelnemer werkervaring opdoet. Het totale traject beslaat daarmee twee jaar. Per geslaagd traject kan Futuro het afgesproken bedrag declareren volgens een staffel van behaalde deelresultaten. Bij een directe plaatsing ontvangt Futuro een bonus.

Het leerwerktraject wordt uitgevoerd op de vestiging aan de Keileweg.

Het tweede contract, ICD, Intensief Casemanagement Delfshaven, is geheel gericht op jongeren in de leeftijd van 16 tot 23 jaar. Het gaat hier om jongeren met multi-probleem gedrag waarvoor de bestaande hulp door verkokerde domeinen ontoereikend is. Doel van dit project is dat de jongeren participeren in de samenleving, teruggaan naar school of een baan vinden en houden. Dit al naar gelang hun mogelijkheden. Op jaarbasis worden 100 jongeren begeleid. Futuro heeft hiertoe vier casemanagers in dienst. Het ICD project werkt vanuit een andere vestiging. ICD heeft een positief resultaat van 99%. Van alle jongeren die aangemeld worden, zijn de door de opdrachtgever vereiste interventies gedaan en gaan de jongeren of weer (terug) naar school, of hebben ze een baan of participeren ze weer zonder overlast in de samenleving.

De derde opdracht, de recente gunning van de offerte op de aanbesteding van het projectenloket wordt in deze casus niet meegenomen. Maar we willen er wel even, als een kort uitstapje, iets over zeggen. SoZaWe weet als geen ander dat het klantenbestand dat zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevindt alleen gebaat is bij sluitende en domeinoverstijgende trajecten. En dus bij activiteiten waarbij creativiteit en deskundigheid wordt ingezet die nodig is om met deze groep echt in contact te komen, de groep te activeren en wellicht te scholen richting arbeidsmarkt. Hiertoe is SoZaWe een aanbestedingsexperiment gestart: naast de reguliere modulaire aanpak die voor minder problematische klanten wel werkt, biedt SoZaWe de mogelijkheid om te offeren op een integrale en sluitende aanpak die logischerwijs ook domeinoverstijgend is. Het gaat om een aanbesteding van een miljoen euro te verdelen over vijf aanbieders. Futuro is hier een van. SoZaWe laat met dit experiment zien dat het aanbestedinginstrumentarium wel degelijk mogelijkheden biedt om de, in de eindpublicatie genoemde, 10% op maat te bedienen.

33 Scholing en training programma voor gedetineerde jongeren die binnen 3 maanden vrij komen ter oriëntering op werk en scholing.

### De trajecten: voortraject & scholing, werkervaring & de werkbedrijven en ITB

In deze casus leggen we de focus op de SoZaWe leer/werktrajecten. Want juist hierin komen alle fragmenten samen. Want hoe leid je de deelnemers op tot startkwalificatieniveau, wie doet dat, hoe doe je dat, wie financiert dat? En wat doen ze toch met die bedrijven en hoe verhoudt dit alles zich tot de huidige crisis? Wat betekent dat voor de resultaten van Futuro? Kortom, hoe concretiseren ze die visie en met welk resultaat?

Futuro biedt leer/werktrajecten op maat aan waarin individuele begeleiding op de diverse leefgebieden, training en vakgerichte scholing worden gekoppeld aan werkervaring. Om dit te realiseren heeft Futuro, naast begeleiders en docenten, een aantal simulatieomgevingen en een aantal werkbedrijven opgezet. De simulatieomgevingen (stage beveiliging, receptie, horeca, klussen; feitelijk de voorlopers van de werkbedrijven) bieden deelnemers de mogelijkheid om ervaring op te doen, en biedt hun werknemers de mogelijkheid om vaardigheden te toetsen en vakinhoudelijke kennis te leren dan wel uit te breiden.

De werkbedrijven (horeca, klussen, administratie, zorg/schoonmaak, detachering, beveiliging) opereren op de particuliere reguliere markt door het leveren van diensten en producten en houden de broek op door substantieel inkomsten uit de productie binnen te halen. Hierin zoekt Futuro steeds nieuwe markten en mogelijkheden die aansluiten bij de doelgroep. Een scooterwerkplaats is de laatste loot aan de stam. Futuro dingt met de bedrijven mee op diverse aanbestedingen, zoals in de beveiliging, schoonmaakbranche, onderhoud (maatschappelijk) vastgoed, etc, om ook op die manier inkomsten te verwerven. De winsten die deze opdrachten opleveren, worden gebruikt om de trajecten verder vorm te geven. Hierdoor wordt de nodige financiële armslag gecreëerd om vanuit de deelnemer te denken en te blijven denken.

Futuro heeft vanuit twee motieven voor de werkbedrijven constructie gekozen. In de eerste plaats omdat de stap voor de meeste deelnemers vanuit een traject naar een aanstelling in het reguliere bedrijfsleven te groot is. Hetzelfde geldt voor het terug leiden van deelnemers naar het onderwijs. Ook die stap was vaak te groot met uitval als gevolg. Bij Futuro noemen ze de bedrijven daarom 'tussenbedrijven'. Een tweede reden is, zoals al eerder aangegeven, een economische. Door het oprichten van de bedrijven wordt Futuro minder subsidieafhankelijk. De lange termijnstrategie is om met het model van de sociale bedrijven een stevige (onafhankelijke) positie te verwerven en minder afhankelijk te zijn van de grillen van de overheid en institutionele strategische belangen.

Voordat een deelnemer echter doorstroomt naar het simulatie- of het werkbedrijf, volgt hij conform het contract met SoZaWe, een voortraject van drie maximaal zes maanden. Opmerkelijk is dat Futuro veel verder gaat dan de re-integratie contracten voorschrijven. Futuro heeft namelijk *geen* opleidingsverplichtingen maar Futuro biedt vanuit haar visie wel die mogelijkheid. Gedurende het voortraject volgt een deelnemer, naast een training in sociale- en werknemersvaardigheden, of een vakgerichte scholing (beveiliging, zorg, administratie, horeca, VCA, etc) of een individueel traject. Indien een deelnemer om wat voor een reden dan ook nog niet in staat is om vakgerichte scholing te volgen, krijgt hij een individueel traject op maat. Dit bestaat uit diverse flexibel in te zetten modules, waaronder sollicitatietraining, behalen van deelcertificaten, sociale vaardigheden en/of meelopen in de diverse bedrijven als een vorm van beroepsoriëntatie om tot een keuze te komen voor een beroepsrichting.



De vakgerichte scholing noemt Futuro 'Workskills'. Het is een traject van maximaal 13 weken. De intensiteit is per bedrijfstak verschillend in verband met het verschil per deelnemer. De vormgeving van het onderwijstraject per deelnemer is maatwerk: de een leert al werkend, de ander zit 8 dagdelen per week in een klaslokaal.

Alle vakgerichte scholing, op de ingekochte opleiding Zorg vanaf niveau twee na, wordt gegeven door docenten c.q. begeleiders van Futuro zelf. Deelnemers worden waar mogelijk opgeleid tot MBO niveau 2. De examens worden afgenomen door de daartoe bevoegde onderwijsinstaties. Futuro betaalt de examenkosten aan de desbetreffende instantie. Sommige opleidingen of deelcertificaten kunnen gedurende dat voortraject van drie maanden behaald worden; andere niet.

Naast de vakgerichte scholing en de groepstrainingen in sociale en werknemersvaardigheden, zet Futuro individuele trajectbegeleiding (ITB) in om de integrale aanpak te garanderen. Binnen de trajectbegeleiding worden de problemen op de diverse leefgebieden in kaart gebracht en waar mogelijk samen met de deelnemer opgelost, dan wel hanteerbaar gemaakt. Futuro heeft vanuit haar jarenlange expertise een groot netwerk opgebouwd dat ingezet wordt ten dienste van die integrale en sluitende aanpak. Zo heeft Futuro, door haar samenwerking met het ACT team in het Rebound centrum, een goede ingang in het hulpverleningscircuit. Maar dit geldt ook voor het netwerk rondom bijvoorbeeld maatschappelijke opvang, wonen, schuldhulpverlening, kinderopvang etc. Zo heeft Futuro bijvoorbeeld twee woningen voor haar deelnemers tot haar beschikking. Door dit uitgebreide netwerk en instrumentarium heeft Futuro de mogelijkheden gecreëerd om vanuit de vragen en behoeften van deelnemers het traject op te zetten en niet vanuit het aanbod.

### De financiële vergoedingen

Futuro kan voor het voortraject van drie maanden een bepaald percentage van de totale trajectprijs declareren bij SoZaWe. Hetzelfde geldt voor een eventueel vervolg van drie maanden. Het resterende bedrag van het leer/werkdeel wordt, na overleggen van de vereiste documenten, zoals voortgangsrapportages en/of een kopie loonstrook, in vier delen uitbetaald.

Additioneel kan Futuro voor de opleidingsactiviteiten (Workskills) een apart bedrag bij SoZaWe in rekening brengen. Hiervan worden reiskosten, examengeld, boeken, docenten, ingekochte opleiding, lokaal, etc betaald. Ook dit bedrag wordt in drie delen opgeknipt en per deel moet aan de nodige voorwaarden worden voldaan. De tweede tranche (45% van het totaalbedrag) wordt betaald als de deelnemer een certificaat kan overleggen; de derde tranche (30%) na certificering en na zes maanden arbeidsovereenkomst.

De systematiek van het achteraf declareren voor deelresultaten betekent dat Futuro veel moet voorfinancieren en dat ze, indien de deelnemer gedurende zes maanden geen betaalde baan heeft, naar die laatste tranche van bijvoorbeeld Workskills kan fluiten. En gezien de huidige ruime arbeidsmarkt en de complexiteit van de doelgroep, gebeurt dat in ongeveer 70% van de gevallen.

Overigens is rondom die scholing iets eigenaardigs aan de hand. Futuro verzorgt de scholing zoals gezegd, grotendeels zelf. Een diploma moet echter bij een daartoe bevoegde instelling gehaald worden, zoals een ROC. Futuro moet daarvoor betalen aan dat ROC. Op zich niet zo vreemd want het ROC levert hiervoor een dienst, namelijk een examen afnemen. Maar het ROC strijkt hier meer geld

voor op; de leerlingen van Futuro moeten ingeschreven staan bij het ROC en een inschrijving levert het ROC geld op. Futuro doet echter het werk, de werving, de administratie, de scholing en levert daarmee de leerlingen, in de meeste gevallen de schooluitvallers van het ROC(!), panklaar aan. Daar krijgt ze van het ROC niets voor, sterker, Futuro draait op voor de examenkosten.

Een voorbeeld: Futuro heeft een groep van 11 deelnemers geschoold in de zorg op MBO 2 niveau. Hiervoor heeft ze op uurtarief een docent ingehuurd. Om examen te mogen doen moeten de leerlingen ingeschreven staan bij het ROC. Deze krijgt daarvoor een aanzienlijke vergoeding per leerling van het ministerie van OCW, maar verricht daar geen inspanningen voor. Die doet Futuro. Futuro declareert weliswaar de scholingskosten bij SoZaWe, maar dit is aan allerlei voorwaarden verbonden en zoals hierboven blijkt, krijgen ze dit uiteindelijk maar voor 30% vergoed. Het ROC verdient geld door simpelweg leerlingen in te schrijven en extra examengelden te innen en Futuro verliest geld. Een duur betaalde visie.

De winsten uit de eigen bedrijfsonderdelen zijn uiteindelijk cruciaal om daadwerkelijk conform hun visie te kunnen werken en het is, alleen al kijkend naar de liquiditeit, een voorwaarde om te overleven.

## 2 Futuro: een good practice?

In deze publicatie is een aantal criteria geschetst waaraan een 'good practice' moet voldoen. Futuro voldoet, de twijfelende overpeinzingen in de intermezzo's ten spijt, aan al die kenmerken. Ze werken met doelgroepen die een domeinoverstijgende persoonlijke aanpak behoeven. Ze realiseren een integraal en sluitend traject, ze werken loketoverstijgend, hun individuele- en groepsmethodiek kenmerken zich door aanpakken en empowerment. Vertrouwen winnen en de vragen en behoeften van de deelnemer centraal stellen zijn belangrijke uitgangspunten. De begeleiders zijn generalisten die waar nodig de ruimte pakken om domeinoverstijgend te kunnen werken. Daarnaast biedt Futuro haar deelnemers, omdat ze vakgerichte scholing en bedrijven in eigen huis heeft, daadwerkelijk een sluitend traject en een perspectief op betaald werk: Full service.

Alleen hoe zit het met die resultaten? Een belangrijk criterium voor een good practice.

### Intermezzo

*Afgelopen zomer voerden wij gesprekken met een aantal belangrijke stakeholders van Futuro. Kernvragen: herkennen zij de door ons beschreven mechanismen van de projectencarrousel en hoe positioneren zij Futuro daarin? Is Futuro in hun ogen een 'good practice' die verduurzaamd zou moeten worden en wat is of kan hun rol hierin zijn? Wij vielen soms van de ene verbazing in de ander. Want of je een fan van Futuro bent is geheel afhankelijk van de perceptie en het belang wat Futuro voor de stakeholder kan betekenen. Want dat Futuro echt iets kan met moeilijke groepen is duidelijk. Alleen is dat belang voor de te onderscheiden stakeholders verschillend en soms zelfs heel erg tegengesteld. Maar dat Futuro van belang is stond niet ter discussie. Dit gaf een verrassend inzicht in de arena waarbinnen Futuro haar strijd om verduurzaming moet leveren.*

*Allen roemen de bevoegenheid, de creativiteit, het doorzettingsvermogen en de deskundigheid van Futuro, met Otto als de personificatie daarvan. En allen noemen de (georganiseerde) chaos en het in hun ogen onzakelijke karakter waardoor het verdraaid lastig is om tot goede en eenduidige afspraken te komen. De kerstboom van bu's*

en stichtingen maakt sommigen wat wantrouwig: ze eten wel uit veel ruiven! 'En de resultaten', vragen wij, 'wat is jullie bekend over de resultaten?' In onze perceptie zijn resultaten het aantal mensen dat duurzaam een baan vindt, een diploma behaalt of substantieel sociaal stijgt. Maar voor de te onderscheiden stakeholders, op SoZaWe na, is dat in het geheel niet interessant. Voor de een is Futuro een creatief breekijzer om dwars door de domeinen te kunnen werken en om te experimenteren met domeinoverstijgende aanbestedingen; voor de ander is het een partner om belangrijke punten op de agenda te krijgen en om gezamenlijk iets nieuws (sic) voor de doelgroep neer te zetten. En voor de volgende is Futuro de vindplaats voor jongeren en allochtonen. En zo hoorden we met name vele gewenste resultaten. Bestaan de resultaten van een good practice voor de te onderscheiden domeinen en instituties alleen in the eye of the beholder? Wie is die eigenaar dan en wat betekent dat voor (de verduurzaming van de projecten van) Futuro? En wat zegt dit over het sociaal ondernemerschap van Futuro en welke strategische stappen moeten dan aan de orde komen?

Maar toch, hoe zat het nu met die output en outcome resultaten, of zijn wij samen met SoZaWe de enige die dat resultaat belangrijk vinden? Want dat Futuro een good practice is, daar waren alle stakeholders het vanuit hun eigen referentiekader over eens: ja! Zij het met een aantal aantekeningen ten aanzien van de zakelijke kanten van het ondernemerschap, hun presentatie en neiging om soms alle kanten op te schieten. Waarmee we gelijk een zeer globale sterkte - zwakte scan van Futuro konden neerleggen.

Op een woensdag eind september gaan we naar Futuro. De gesprekken met de stakeholders zijn gevoerd, achterliggende informatie bestudeerd en op basis van deze grove scan van 'Futuro in relatie tot haar omgeving', willen we met directie en staf van Futuro de discussie aangaan en een antwoord formuleren op een aantal sleutelvragen. We zijn, alle gesprekken met de stakeholders ten spijt, nog steeds ietwat sceptisch; de resultaten van de trajecten zijn ons nog niet duidelijk. We snappen nog steeds niet goed hoe ze het nu doen en hoe ze alles voor elkaar krijgen. We zijn nog niet binnen of we worden op sleptouw genomen door Gerard van Es, een van de directeurs van Futuro. Hij neemt ons mee door de hallen die, door de deelnemers aan de trajecten, omgebouwd worden tot scooter-, timmer-, ICT-, installatiewerkplaats. Hij vertelt en passant hoe ze dat doen met trajecten, werk, opdrachten, opleiding, EVC's (eerder verworven competenties), portfolio onderwijs en startkwalificatie. In no time worden we ondergedompeld in de wereld die Futuro heet en onze scepsis verdampt ter plekke. Na deze wervelende rondgang met tekst en uitleg zijn geloven wij helemaal dat Futuro een good practice is. En prototypisch voor de sociaal entrepreneur pur sang, zij het dat versterking op een aantal punten van belang is. De resultaten van de trajecten worden ons na afloop van het gesprek overhandigd; ze blijken inderdaad in vergelijking tot landelijke cijfers positief te zijn.

De resultaten van de leer/werktrajecten zijn gezien de complexe doelgroep en de huidige arbeidsmarkt goed. Het aantal plaatsingen op een werkplek lag in 2007 op 30% en in 2008 op 26%. Het aantal deelnemers dat direct na het voortraject slaagt voor het onderdeel Workskills (zie hierboven) ligt rond de 80%. Of dit overeen komt met de landelijke plaatsingscijfers is lastig vast te stellen. De cijfers variëren namelijk nogal. Ze lopen uiteen van 10% tot 39%. Als we de cijfers vergelijken met die van de Re-integratiemonitor 2008 RWI<sup>34</sup> voor WBB klanten opgeeft, dan zit Futuro rond het gemiddelde. De Divosomonitor<sup>35</sup> rept van 39% uitstroom naar werk, waarbij 29% dit op eigen kracht doet; de overige 10% uitstroom wordt gerealiseerd door re-integratie inspanningen. Bij beide uit-

34 Uit Re-integratiemonitor 2008 RWI. WBB uitstroom naar werk 2007: 27%. het betreft hier de plaatsingscijfers van trajecten in de periode van 2005-2007.

35 Uit de Divosa monitor 2008: gemiddelde van 39% stroomt uit naar betaald werk. Dit is een landelijk gemiddeld percentage.

stroompercentages moet echter de kanttekening gemaakt worden dit een landelijk gemiddelde is en er dus geen differentiatie in stad en doelgroep is gemaakt. De doelgroep voor de leer/werktrajecten heeft een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt en de plaatsingscijfers moeten ook in dat licht worden bezien.

Een tweede kanttekening betreft de situatie op de arbeidsmarkt in relatie tot de huidige crisis: de hardste klappen vallen zowel aan de onderkant van de arbeidsmarkt als in het segment waar Futuro haar bedrijven heeft.

En voortvloeiend uit bovenstaande: iedereen die het traject, weliswaar niet met een betaalde baan, heeft afgerond, is toch een aantal stappen dichterbij de arbeidsmarkt gekomen. Of: heeft zijn afstand tot de arbeidsmarkt verkleind. Deze sociale stijging verdient zich wellicht in andere vormen weer terug en bij een aantrekkende economie en arbeidsmarkt kan deze groep uiteindelijk sneller worden geplaatst.

### 3 Futuro en het sociaal ondernemerschap

Dat de eigenaar van Futuro een sociaal ondernemer is, mag duidelijk zijn uit hetgeen hierboven beschreven is. Futuro bestaat uit een betrokken, bevlogen, geïnspireerde oprichter en zeer gemotiveerde medewerkers. Ze zijn op meerdere fronten pioniers, kleinschalig, zien overal kansen en weten die te pakken, ze sluiten coalities met bedrijven, instellingen en met onderwijsinstituties, ze hebben 'mensen van naam' als adviseur, ze durven boven, onderlangs, beneden langs te gaan als ze denken dat de doelgroep daarbij gebaat is. Futuro is, gezien de diversiteit van de doelgroep, opdrachten en bedrijven, in staat om complexe bedrijfs- en administratieve processen te stroomlijnen en last but not least: ze zijn in staat om hun bedrijf te stutten met economische pijlers als werkbedrijven die zelf de broek op kunnen houden. En die werkbedrijven voeden tevens de leer/werktrajecten door werk- (ervaring) te bieden. Met de winsten kunnen ze de trajecten 'co-financieren', zodat het integrale pakket gewaarborgd is.

Futuro is een flexibel bedrijf dat geen trajecten van A naar B aanbiedt maar waar deelnemers in kunnen stromen en van A naar G naar Z naar M kunnen gaan. Integraal en met een aanpak die knelpunten op vele leefgebieden afdekt. Door zoveel aan te bieden kan Futuro haar visie waarmaken en een traject vanuit de klant aanbieden, in plaats van de deelnemer persen in het productenpakket. Maar deze flexibiliteit en dit grote pakket aan mogelijkheden heeft ook zijn keerzijde, want van alle kanten hoorden we – en aanvankelijk deelden we dit zoals uit de intermezzo's blijkt – dat een ieder zich afvroeg wat ze daar nu eigenlijk deden want het was zoveel, zo fragmentarisch. Kan dat wel, wat zit daar achter? Al die bedrijvigheid wordt door sommige stakeholders ervaren als een rookgordijn. Het is niet transparant omdat de communicatie rondom alles wat Futuro doet en in huis heeft, volgens sommige stakeholders verbetering behoeft. Daarbij doelen ze op communicatie over wat ze doen met welk resultaat en met welke middelen, maar ook over duidelijkheid met betrekking tot de structuur van Futuro, over de afspraken en de marketing. Een van de stakeholders karakteriseerde Futuro als 'georganiseerde chaos', een definiëring die ook veel kansen in zich draagt. Want dat Futuro veel doet, veel in huis heeft, veel mogelijk maakt en steeds als een duikelaartje overeind blijft, is voor iedereen duidelijk. Maar ook dat Futuro daar trots op mag zijn en zich daarop mag en moet profileren. De boodschap van de stakeholders was unaniem dat Futuro uit de Calimero-rol moet

stappen. Niet meer klagen maar trots profileren! Futuro wil die omslag maken door meer en meer laat zien waar ze goed in zijn. Ze moeten hun credo dat ze 'alleen voor de doelgroep bestaan' ontstijgen. Het tekort aan cashflow is zakelijk gezien een groot dilemma. Een bekende klacht waar alle projecten uit de projectencarrousel mee moeten dealen. De overheid is geen betrouwbare partner als het op betalen aankomt en winst maken is iets wat niet mag. Dus zit je al snel klem. Futuro voert consequent een visie uit waarbij veel meer gedaan wordt dan er gefinancierd wordt. De manier van werken, de uitvoering van de methodiek, dat staat als een huis. Dat mag niet verloren gaan, ook dat vinden alle stakeholders. Het is belangrijk om te investeren in communicatie, in zakelijke leiding en in ondernemerschap.

## 4 Futuro en de domeinen: denken in kansen

Uit het profiel blijkt dat Futuro een ware exponent is van een good practice, die met complexe multi-problem doelgroepen werkt en zich dwars door alle domeinen beweegt. Samen met staf en directie van Futuro hebben we, na de gesprekken met de diverse stakeholders, een analyse gemaakt in welke domeinen c.q. beleidskokers Futuro een meerwaarde levert en wat dit vervolgens betekent voor een strategische agenda voor de toekomst. Want hoe kunnen ze deze meerwaarde verzilveren? En daarbij denken wij niet alleen in geld, maar ook in instrumenten, in aanbestedingen op maat vanuit de verschillende domeinen, in personele know-how, in detacheringconstructies, etc. Maar daarvoor moesten eerst de trajecten worden ontrafeld om vervolgens vertaald te kunnen worden in kansen in de te onderscheiden beleidskokers.

Hieronder vindt u een korte samenvatting, langs de lijnen van de te onderscheiden domeinen, van de gezamenlijke sessie met Futuro.

### Re-integratie

Dit domein is hun *raison d'être*. De hoofdinkomsten komen uit het domein re-integratie, waarvan SoZaWe de belangrijkste financier is. Dit is een wankel basis en de vraag hierbij is hoe Futuro dit meer kan verspreiden, zodat ze zichzelf minder kwetsbaar maakt. Daarnaast is het interessant om te kijken wat ze uit dit domein naar zichzelf toe kunnen trekken, bijvoorbeeld in de vorm van expertise of personele inzet. Het voordeel is dat, als bijvoorbeeld klantmanagers voor de werving bij Futuro gedetacheerd worden, ze meer kennis krijgen van de visie, methodiek en resultaten van Futuro. Daarmee creëer je ambassadeurs van je werk binnen die desbetreffende institutie c.q. dat beleidsdomein.

Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat Futuro een belangrijke speler is op de re-integratiemarkt en dan met name op het gebied van (probleem) jongeren. Daarin heeft Futuro veel te bieden en in die zin heeft een aantal stakeholders belang bij (de verduurzaming van) Futuro. Ons inziens neemt Futuro hierin een te afwachtende houding aan en maakt ze zichzelf uiteindelijk kleiner dan ze is.

Voorbeeld van kansen met betrekking tot dit domein:

- Meer profileren van Futuro als een belangrijke speler die een concrete en meetbare oplossing biedt ten aanzien van de multi-problem doelgroep.

- Detachering van personeel uit dit domein.
- Aanbesteding op maat (bv het Eindhoven/Fontys model).

## WMO

Een van de doelen van de WMO is vergroten van de zelfredzaamheid van burgers. Iets wat Futuro in de slijpstream doet. Een van de prestatievelden van de WMO gaat over maatschappelijke opvang: iets wat Futuro zijdelings doet in haar trajecten bijvoorbeeld door het bieden van dagbesteding. Futuro beweegt zich -en dan met name in haar opdrachten voor de deelgemeente- al op het snijvlak van re-integratie en welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Dus in het domein van de WMO. Futuro heeft ook in dit beleidsdomein, in doen en denken, al een enorme expertise opgebouwd. Ze werken al jaren in dit beleidsdomein. Maar de financiering komt niet of nauwelijks uit die hoek. Terwijl ze daar wel meerwaarde in leveren.

Voorbeeld van kansen met betrekking tot dit domein:

- Meerwaarde definiëren en eventueel uitbouwen.
- Nieuw voor oud: concepten ontwikkelen voor ‘vernieuwend’ welzijnswerk, gestoeld op werkwijze en expertise van Futuro en uitgaande van datgene wat Futuro al binnen dat beleidsdomein doet.
- Aanbod op maat bieden. Eventueel resulterend in een aanbesteding op maat.

## Onderwijs

Dit is, gezien de visie van Futuro, een cruciaal beleidsdomein. Maar ook een die haar hoofdpijn bezorgt. Want Futuro levert veel meerwaarde in dit domein, maar in plaats van hier geld voor te krijgen, moeten ze geld betalen. In hoofdstuk 1 (Profiel Futuro) is beschreven wat Futuro doet aan vakgerichte scholing en kwalificatie van haar deelnemers. Ook is aangestipt dat Futuro moet betalen aan de ROC's, terwijl die door de leerlingen in te schrijven, geld per leerling ontvangen. Terwijl Futuro het werk doet, van werving tot administratie en van scholing tot panklaar aanleveren voor het examen bij het desbetreffende ROC.

Het overheidsgeld, dat voor deze groepen is bedoeld, gaat nu naar een ROC, terwijl Futuro aantoonbaar het werk doet.

Futuro pakt in feite een groot deel van het onderwijsprobleem op. Schooluitvallers kwalificeren zich door het doorlopen van een Futuro traject weer voor de arbeidsmarkt. Evenals de zogenaamde ‘tweede kans groepen’. Ze krijgen dit voor elkaar omdat ze het niet benaderen als een onderwijsprobleem, zoals bijvoorbeeld de Topschool dat doet, maar door de deelnemer te bezien in het scala van problemen waar hij mee te maken krijgt. Het gaat dus niet om een ketenaanpak waarbij onderwijs de kern vormt en de rest via de keten wordt aangepakt, maar om die, het is al zo vaak gezegd, integrale aanpak. En daar hoort onderwijs, maar zeker ook de rest van de problematiek bij. Deze visie en de daaruit voortvloeiende werkwijze zou verzilverd moeten worden door die overheids-gelden anders in te zetten. Namelijk daar waar het werk gebeurt.

Een optie hierin kan zijn dat de ROC's verplicht worden tot een inkoopmodel voor die groepen die zij zelf niet schoolt.

De discussie rondom verzilveren van de meerwaarde in dit domein is wellicht een lang en politiek proces. Van belang is dat Futuro zichzelf ook hierin profileert als een bedrijf dat ook een deel van de

oplossing biedt. Ze hebben de expertise in huis om het te laten slagen, om (voortijdig) schoolverlaters terug te leiden naar school, dan wel ze zelf te scholen en ze te plaatsen op een betaalde baan. Vanuit die positie kan Futuro eisen om een rol te spelen in dit krachtenveld.

### Wonen

Futuro beweegt vanuit verschillende invalshoeken op dit beleidsdomein. De kansen, die dit domein biedt, vallen dan ook uiteen in maatschappelijk opvang voor de deelnemers (link naar de WMO) en naar werk in de vorm van een orderportefeuille in die maatschappelijke opvang.

Om met het eerste te beginnen: onder de noemer WMO is al aangegeven dat Futuro in het kader van integrale trajecten activiteiten biedt die gelieerd zijn aan de maatschappelijke opvang. Futuro biedt een tweetal woningen voor haar deelnemers en ze biedt dagbesteding, bijvoorbeeld in de STP trajecten. Dit is wat ze al doen. Kijkend naar verzilvering daarvan kan dit concept uitgebouwd worden tot een apart product dat begeleid wonen en dagbesteding combineert.

Daarnaast werkt Futuro vanuit haar werkbedrijven in het domein 'wonen'. Bijvoorbeeld in de vorm van een schoonmaakproject dat ze in opdracht van een corporatie uitvoeren. Ook dit zou verder uitgebouwd kunnen worden.

Voorbeeld van kansen met betrekking tot dit domein:

- Uitbreiden activiteiten dagbesteding en wonen in een apart concept/product begeleid wonen en dagbesteding.
- Uitbreiden corporatie orderportefeuille schoonmaak werkbedrijf bijvoorbeeld door Houvast model (zie voor korte informatie over Houvast: de bijlage van deze publicatie over de diverse projecten).

### Bedrijfsleven

Futuro is met haar werkbedrijven zelf onderdeel van dit bedrijfsleven. Maar wat is de meerwaarde hiervan en hoe verzilveren ze dat?

Futuro levert geschoolde en gekwalificeerde krachten met begeleiding. Bedrijven die bijvoorbeeld met een hoge doorloopsnelheid van hun personeel kampen, hebben baat bij beroepskrachten die een traject bij Futuro hebben doorlopen. Mensen hebben hun keuze gemaakt, hebben al een tijd ervaring in die sector en in dat specifieke beroep opgedaan en ze weten wat de voor- en nadelen ervan zijn. Daarnaast levert Futuro juist personeel in die sector waar straks de tekorten zijn. Door de crisis zit die markt nu op slot, maar over een paar jaar trekt de vraag naar mensen die met hun handen werken weer snel aan.

Voorbeeld van kansen met betrekking tot dit domein:

- Werkbedrijven uitbouwen naar de flexmarkt. Werken met een detacheringstak.
- Mogelijkheid bekijken of bedrijfsleven kan betalen voor inspanning ten aanzien van werving en selectie en van inspanningen ten aanzien van begeleiding, etc.

## Zorg

Futuro schat dat 40% van haar huidige deelnemers tot het ACT<sup>36</sup> bestand hoort. In het Rebound centrum was dat 60%.

Dit betekent dat zorg en hulpverlening binnen de trajecten een belangrijke rol inneemt.

Helaas is de inzet van het ACT team, mede door stopzetting van de transitiegelden waarmee ACT gefinancierd werd, zo goed als afgebroken.

Futuro is een belangrijke vindplaats voor hulpverleners. Jongeren en allochtonen zijn moeilijk te vinden; bij Futuro lopen ze rond. En ze hebben problemen. Futuro krijgt daar echter geen geld voor; ook hiervoor moet ze betalen.

Futuro biedt dagbesteding voor een deel van de GGZ doelgroep. Via een inkoopmodel zou Futuro volgens een van de stakeholders, deze dagbesteding verder kunnen uitbouwen ware het niet dat die transitiegelden gestopt zijn.

Kansen met betrekking tot dit domein:

- Strategische coalities aangaan met zorgaanbieders, zodat hulpverlening binnen de trajecten via deze zorgaanbieders gerealiseerd wordt.
- Detachering van hulpverleners binnen de trajecten.

## Justitie

Futuro is een door DJI erkend STP bedrijf. Dit betekent dat Futuro bevoegd is om jongeren die in de laatste fase van hun detentie zitten, in het traject op te nemen. Futuro biedt ze dagbesteding, een oriëntatie op de arbeidsmarkt en afhankelijk van de (on)mogelijkheden vakgerichte scholing en/of werkervaring.

Futuro verricht dus ook allerlei activiteiten in dit beleidsdomein; het verschil hier is echter dat Futuro wel betaald krijgt voor hetgeen wat ze doet.

Uit bovenstaande terugkoppeling blijkt op hoeveel domeinen Futuro zich, met succes beweegt, wat de meerwaarde is en hoe ze dit, als eerste aanzet, zou kunnen verzilveren.

De valkuil van dit alles is wellicht om op al die domeinen te duiken en om "met een schot hagel daarop te gaan schieten". Kern van deze sessie over de sleutelvraag over domeinen en verzilvering, is uiteindelijk wat de kracht van Futuro is, hoe ze bij die kracht kan blijven en hoe ze zich daarin kan profileren. Met als uiteindelijk doel: verduurzaming van de good practice Futuro.

## Nawoord Futuro van Otto Schildknecht

*"Enige tijd geleden kwamen de onderzoekers binnen. Een beetje vereerd waren we wel, immers we waren gekozen uit een hele groep potentiële kandidaten en een dergelijke erkenning is toch een steuntje in de rug. Maar toch ook wel sceptisch; wat heb je immers aan een dergelijk onderzoek. We worden vaak gevraagd om informatie te geven en krijgen dan van alles toegezegd met als enige uitkomst een bos bloemen. Deze situatie was anders. Gelijk*

<sup>36</sup> ACT: Assertive Community Treatment: intensieve hulp voor mensen met een ernstige psychiatrische stoornis die buiten de GGZ boot dreigen te vallen.



werden er veel vragen gesteld en kritische opmerkingen gemaakt. Verrassend genoeg werden we aan het denken gezet en in actie gebracht.

Door de wijze van vragen stellen werden al onze bedrijfsonderdelen onder de loep genomen. Een van de onderdelen die naar voren kwam, was dat onze communicatie en profilering slecht is. Dit is de afgelopen tijd ook gelijk omgezet in actie: de website is aangepast, er is een visiestuk geschreven en de beleidspunten zijn benoemd. Dit is vervolgens weer omgezet in een brochure.

Heel verrassend was dat de onderzoekers met stakeholders hebben gesproken en informatie over ons hebben verzameld. Het was erg goed om te horen dat deze in ons geloven.

In de loop van het onderzoek werd het ook een soort coachingstraject. We leerden van de externe opmerkingen. Het was een eye opener om te zien wat we allemaal doen en vooral in welke domeinen we dat doen. Hierdoor konden we onze eigen visie vertalen. We hadden er nooit zo naar gekeken. Het geeft een structuur om prioriteiten te stellen in de aanpak en te kijken naar extra mogelijkheden.

Eigenlijk was het prettig om er even uit te stappen en te kunnen reflecteren. Iets wat een cadeautje zou moeten zijn voor iedere ondernemer die zich met deze doelgroep bezig houdt. Het is vaak zo vechten om alle hulp, begeleiding en scholing die deze groep nodig heeft, voor elkaar te krijgen. Soms word je wel eens moe van dat strijden. Maar de opmerkingen uit het onderzoek, van de stakeholders en alle betrokkenen zijn voor ons een bevestiging dat we op het goede spoor zitten.

We weten weer waar we staan, wat we doen, voor wie we het doen en wat we nog beter willen doen.”

## De omvang van de onderkant van de samenleving en de risicogroepen daarin

Het is niet eenvoudig om de omvang van de onderkant van de samenleving te bepalen waar sociale interventies plaats (kunnen) vinden. Voormalig minister de Geus riep nog niet zo heel lang geleden dat hij vreest dat bij ongewijzigd beleid Nederland in 2020 opgescheept zit met twee miljoen kanslozen. Het is onduidelijk waar hij die uitspraak op baseerde en wat hij bedoelde met kanslozen, maar het is wel opvallend dat een minister zoiets roept.

Volgens het SCP leven in Nederland 1,5 miljoen mensen van een WIA, werkloosheid- of bijstandsuitkering. Ongeveer een miljoen daarvan behoort tot de harde kern die geen directe toegang meer heeft tot de arbeidsmarkt. Dat wil niet zeggen dat dit allemaal probleemgevallen zijn. Het ultieme vermogen van mensen is namelijk dat zij zich aan kunnen passen aan de omstandigheden en toch 'maatschappelijk verantwoord' door het leven te gaan met de beperkingen die zich aandienen. Zij ervaren hun positie niet als 'uitzichtloos'. Ze hebben een manier gevonden om te overleven zonder problemen te veroorzaken voor anderen en zonder het gevoel te hebben een probleemgeval te zijn. In mijn dertigjarige loopbaan aan de onderkant van de samenleving ben ik honderden van dit type burgers tegen gekomen. Hun tragiek is dat ze veelal noodgedwongen wonen in een omgeving waar veel mensen in een vergelijkbare financieel-economische positie ontsporen. Deze 'aangepasten' beschikken over een aantal basale sociale vaardigheden en een sociaal netwerk om overeind te blijven, waar anderen in dezelfde positie dit net niet hebben. Het is een fragiel evenwicht.

Armoede, weinig geld hebben om te consumeren en dus om *maatschappelijke participatie te betalen*, is één van de belangrijkste redenen dat individuen en gezinnen in de problemen komen en in een neerwaartse spiraal van isolement en probleemcumulatie terechtkomen. In Nederland leven ongeveer 700.000 mensen langdurig in armoede en dat zijn niet alleen mensen met een uitkering. Ongeveer één op de acht kinderen groeit op in een huishouden met een laag inkomen, waarvan één derde in een éénoudergezin. Ongeveer 100.000 kinderen leven in een huishouden dat langdurig op het sociaal minimum verkeerde. Er is sprake van een razendsnel groeiende groep 'working poor' (ongeveer 300.000 mensen). Uit onderzoek van het FNV blijkt maar liefst 60 % van die werkende armen kleine zelfstandigen te zijn.

Waar leg je grenzen om potentiële probleemgroepen te lokaliseren? Het is een mix van factoren zoals de sociaal-economische positie, opleidingsniveau, woonomgeving, gezondheid en sociale omgeving. Is bijvoorbeeld het onderscheid tussen mensen op het sociaal minimum en mensen met een (onzeker) inkomen van ongeveer 115% van het minimumloon niet marginaal? Stel dat je die groepen ook tot de onderkant van de samenleving rekent dan dijt de groep in één klap met honderdduizenden uit. In mijn uitzendorganisatie Koersvast die de onderkant van de arbeidsmarkt bedient, hebben veel

werknemers zo'n inkomen van ongeveer 115% van het minimumloon. Het regent loonbeslagen vanwege hardnekkige schulden en de sociale problemen zijn over het algemeen fors.

Veel onderzoek bewijst glashelder dat langdurige armoede de kans vergroot om in maatschappelijk isolement af te glijden. Er valt zelfs een onderklasse (van sub-groepen) te identificeren waarbij sprake is van een 'erfelijke subcultuur' van isolement. Hiermee gaat reproductief ongewenst gedrag gepaard om zich af te zetten tegen de 'gevestigden' dan wel op een andere (criminele) manier toegang te verschaffen tot de middelen om maatschappelijke participatie en/of maatschappelijk aanzien af te dwingen. Onderzoeken wijzen uit dat genoemde problemen zich concentreren bij benoembare groepen zoals éénoudergezinnen met weinig inkomen, oudere migranten, (allochtone) jongeren die opgroeien in een 'erfelijke subcultuur van armoede', zwakbegaafden en mensen met ernstige psychische problemen, ouderen en gehandicapten. Dit zijn veelal mensen dus die leven van een uitkering. Ik signaleer uit eigen ervaring dat in de categorie laaggeschoolde (flexibel) werkenden de problemen zich ook behoorlijk kunnen opstapelen.

Wat duidelijk is, is dat het overgrote deel van de risicogroepen (dus ook de werkenden met lage inkomens) geconcentreerd samen wonen in de wijken. In de inmiddels alom bekende notitie van voormalig minister Winsemius van VROM uit 2005 wordt expliciet gesproken van 140 wijken in Nederland waar risicogroepen wonen. Daarvan zijn er 40 door minister Vogelaar geadopteerd als toekomstige prachtwijken. Feitelijk is er natuurlijk niet zoveel nieuws onder de zon en er zijn veel meer dan 140 wijken aan te wijzen. Dertig jaar geleden waren de risicogroepen ook geconcentreerd in bepaalde wijken die iedereen blindelings kon aanwijzen.

Hoeveel personen en gezinnen zijn er in Nederland die met serieuze problemen kampen op drie of meer levensgebieden? Daar bestaan geen cijfers over. In de uitgave 'De rotonde van Hamed' van het Nicis wordt een schatting gemaakt dat het 1% van de gezinnen betreft (plm. 70.000 gezinnen). Waar dus meerdere personen van een vergelijkbare situatie te lijden hebben. Maar onder deze 1% worden de individuen zonder gezin niet meegerekend. In mijn laatste project nam ongeveer de helft van de bijstandsvrouwen uit één buurt deel. Deze 150 vrouwen hadden allemaal, zonder uitzondering, minimaal drie serieuze problemen op meerdere levensgebieden. Daarom is mijn inschatting dat het aantal multiprobleem gezinnen en individuen veel hoger is dan de inschatting van de onderzoekers van het Nicis. Het zou mij niet verbazen als 5 tot 8 % van de Nederlanders vanaf 15 jaar te kampen heeft met een multiprobleemsituatie waar men niet op eigen kracht uit kan ontsnappen.

Gedurende ons onderzoek ontwikkelden wij ons eigen jargon. Om de verzamelde risicogroepen te benoemen gebruikten we simpelweg het begrip 'de tien procent'. Interessant is dat in alle gesprekken die wij voerden deze aanname geen moment betwist werd: ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking zit in de gevarenzone om af te glijden, of al afgegleden is naar een gemarginaliseerde positie van armoede, isolement, perspectiefloosheid. Ervaringsdeskundigen die werken in de grote steden wijzen erop dat dit percentage in de probleemwijken opgehoogd moet worden tot dertig of veertig procent.

## Vormgeving van het actieonderzoek ‘aanpak van de projectencarrousel’

In de voorbereiding van het experiment ‘aanpak van de projectencarrousel’ is gekozen voor een aanpak waarbij een aantal ‘good practices’ geadopteerd worden, de zogenaamde proeftuinen. Deze proeftuinen zijn projecten die erkend effectief zijn voor de deelnemers maar mogelijk stoppen omdat de financiering eindig is. Het idee was om met de proeftuinen verduurzamingsplannen te ontwikkelen. Parallel aan onze adoptie van proeftuinen was het idee om op zoek te gaan naar zogenaamde ‘referentiepraktijken’. Dat zijn projecten en/of dat is beleid van overheden waarbij een modus gevonden is om ‘good practices’ te laten overleven.

In de loop van de eerste vijf maanden van het onderzoek bleek deze voorgenomen aanpak te schematisch van aard. Het onderscheid tussen adoptieproject en referentieproject bleek in de praktijk moeilijk te maken: alles ging door elkaar lopen. Projecten die wij als referentieproject bestempelden omdat ze al lang bestonden, bleken geïnteresseerd om met ons het verduurzamingvraagstuk op de agenda te plaatsen. In gemeenten waar projecten bestonden die al verdwenen waren, bleek belangstelling te bestaan om alsnog te focussen op ‘het waarom’. Achteraf bleek het gebruik van het begrip referentieproject geen gelukkige keuze omdat alle gekozen projecten in zekere zin dienden als referentieproject. Daarnaast is het sociale domein waarin ‘onze projecten’ bestaan (of bestonden) volop in beweging waarbij het gebruik van het begrip ‘verduurzamen’ door een ieder anders geïnterpreteerd wordt. Voor de één betekent verduurzaming dat je als sociaal bedrijf al jaren bestaat door fundraising van tijdelijk geld via een ondernemersconcept. Terwijl voor de ander verduurzaming pas aan de orde is als een goede praktijk structureel gesubsidieerd wordt. Onze zoektocht gold dus ook de wijze waarop je een begrip als verduurzamen in de context van de projectencarrousel moet duiden. Daarom hebben de eerste vijf maanden in het teken gestaan van *casuïstiek* om uiteen te rafelen welke processen en patronen er spelen en welke taal (begrippenarsenaal) er gebruikt wordt om verschijnselen te duiden.

## De keuze van de projecten

De bedoeling was om projecten in het onderzoek te betrekken die te boek staan als ‘good practice’. Doch welke criteria hanteer je om een selectie te maken? We zijn als volgt te werk gegaan. Medewerkers van WWI, Nicis Institute, Start Foundation en DGV Holding brachten projecten in. Dit leidde tot een groslijst van ongeveer veertig projecten en organisaties. Daarna zijn de volgende criteria toegepast:

- De projecten zijn ontstaan in de projectencarrousel met tijdelijk geld.
- Het moeten projecten zijn die zich op enigerlei wijze bemoeien met cliënten of deelnemers waarbij een substantieel deel kampt met meervoudige problematiek. De sociale stijging van subgroepen aan de onderkant van de samenleving is het doel.
- Een substantieel deel van de projecten wordt uitgevoerd in aandachtswijken, waaronder de 40 aandachtswijken van WWI.

- Er moet een spreiding zijn in doelgroepen en regionale spreiding.
- De projecten moeten als een ‘good practice’ bestempeld kunnen worden doordat aannemelijk gemaakt kan worden dat de gekozen aanpak een meerwaarde laat zien ten opzicht van bestaande praktijken. Het project moet het verschil maken.

Naast deze criteria sloop er impliciet nog een extra weging in, namelijk dat het projecten zijn die in ‘the picture’ staan of stonden. Het zijn initiatieven die op vele websites genoemd worden als ‘good practice’ en waarover regelmatig geschreven wordt, die prijzen wonnen en die met enige regelmaat delegaties uit binnen- en buitenland ontvingen die zijn komen hoe ze ‘het’ toch doen.

We hebben een streep gezet bij de veertien projecten die we in dit onderzoek onder de loep nemen. We hadden dit aantal moeiteloos kunnen verveelvoudigen maar dat is niet realistisch gezien de kleinschalige opzet van ons onderzoek.

## Afbakening

Een onderzoek als dit moet worden beperkt. De projectencarrousel in het sociale domein bestaat uit honderden projecten die op jaarbasis gegund worden. Variërend van kleine waarderingbijdragen van een paar honderd euro voor een bewonersinitiatief, een paar duizend euro voor een investering in een jongeren centrum, tienduizenden euro’s voor een project ouderparticipatie, honderdduizenden euro’s voor een project met straatcoaches tot projecten van meer dan een miljoen om allochtone vrouwen de gelegenheid te bieden om te ontsnappen aan blijvend isolement. In zekere zin is het vergelijken van al die verschillende projecten een vergelijking tussen appels en peren. Wij beperken ons in dit onderzoek tot praktijken waarbij expliciet de inzet is om sociale stijging te bewerkstelligen van onderscheiden subgroepen aan de onderkant van de samenleving. Dit is geen willekeurige keuze. Het zijn de projecten waarmee geprobeerd wordt om de groeiende groep ‘loketverdwaalden’ en ‘loketmijders’ te bereiken: de doelgroepen met een meervoudige problematiek op verschillende levensgebieden die maatschappelijk gezien de boot missen. Kenmerk van deze projecten is dat er gewerkt wordt in meerdere domeinen tegelijkertijd. Of, in andere woorden, het zijn loketoverstijgende projecten. Daarmee zijn deze projecten bij uitstek maatschappelijk relevant. In beleidsmatige termen is het algemene kader van deze projecten samen te vatten in het bestuurlijke uitgangspunt: ‘aanval op de uitval’ of met een iets andere lading: ‘meedoen’. Bovendien sluit de keuze om ons te richten op dit type projecten aan op het programma ‘Aanval op de Uitval’ van Nicis Institute en de G27. In het eindverslag van dit programma, ‘De Rotonde van Hamed’<sup>37</sup>, worden basiskennmerken benoemd van ‘good practices’ van loketoverstijgende projecten. Het boek heeft veel indruk gemaakt en op diverse plaatsen in Nederland geleid tot een ‘nieuwe generatie’ projecten. Een voorbeeld daarvan is project ‘Meedoen dat doe je zelf’ in Arnhem (dat in onderzoek betrokken is). Samen met de gemeente Leeuwarden zijn deze loketoverstijgende projecten gestart met incidentele gelden van het ministerie van SZW.

De keuze van de projecten kent een zekere bandbreedte. Er zijn er vier die langer dan tien jaar bestaan. Vier projecten bestaan niet meer en twee projecten bestaan pas een jaar. Van de veertien

37 In PDF te downloaden via de webbibliotheek van Nicis Institute: [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)

projecten passen elf bij uitstek in de bovenstaande definitie. Voor drie projecten geldt dat in iets mindere mate. IMC Weekendschool en SKS Weekendstudent werken met kinderen uit aandachtswijken en een deel van de gezinnen vallen zeker onder de definitie van de groep mensen met een meervoudige problematiek. Deze projecten leggen echter primair het accent op empowerment van kinderen en minder op een loketoverstijgende aanpak ten behoeve van de gezinnen. Toch hebben we deze initiatieven bij het onderzoek betrokken vanwege hun poging om op relatief grote schaal (respectievelijk 900 en 1500 kinderen) met incidenteel geld te werken aan sociale stijging van achterstandsgroepen. Het project 'Aanpak huiselijk geweld in allochtone kring' kent een sterk accent op het creëren en implementeren van een preventief netwerk ten behoeve van gezinnen 'waar de klappen vallen'. In de praktijk zijn dat wederom gezinnen die kampen met een meervoudige problematiek. Ook dit project bleef bij het onderzoek betrokken omdat het interessant is om te beoordelen hoe de implementatie van voorgestelde nieuwe werkvormen procesmatig vorm krijgt.

## De projecten die in het onderzoek betrokken zijn

De projecten die wij hebben geselecteerd kunnen onderscheiden worden in drie type projecten qua aansturing en achtergrond:

Particulier initiatief: projecten en/of sociale bedrijven die in het sociale domein zijn opricht door gedreven professionals als 'eigen bedrijf' binnen rechtsvormen als stichtingen en besloten vennootschappen. Doel is om een bepaald sociaal probleem op een andere manier aan te pakken dan regulier gebeurt. Ze zijn gestart op basis van een vernieuwend of innovatief plan, gefinancierd met tijdelijk geld van overheden (deels door mee te doen aan aanbestedingen) en fondsen.

Overheidsinitiatieven die uitgevoerd worden door private ondernemingen. Hierbij heeft de overheid op basis van signalen c.q. communicatie met 'het veld' projecten gegund (al dan niet door aanbesteding) aan private partners. De drijfveer is hetzelfde als bij de initiatieven 'van onderaf': de verwachting dat door innovatie en vernieuwing bestaande praktijken voor bepaalde doelgroepen beter aangepakt kunnen worden.

Projecten die door de overheid geïnitieerd worden en primair ook door de overheid (lees ambtelijk) aangestuurd worden. Ook hier is de drijfveer weer hetzelfde: innovatie en vernieuwing van praktijken voor bepaalde doelgroepen.

We geven in deze rapportage een zeer korte typering van de projecten.

## Het particulier initiatief

### **De Kingmaschool/Trainee+, Amsterdam**

De Kingma is een school voor voortgezet speciaal onderwijs in Amsterdam-Noord aan 300 zeer moeilijk lerende kinderen van 12 tot 20 jaar (vso-zml). Om doorstroming vanuit de school goed te laten verlopen bestaat vanaf 1999 het project Trainee+. Met dit project wordt door gerichte training het gat tussen onderwijs en arbeidsmarkt overbrugd, door het bieden van professionele begeleiding bij het werken en leren in een bedrijf. Door langdurige jobcoaching kunnen jongeren beter doorstromen naar betaald werk.

### **Futuro, Rotterdam**

Futuro onderneemt al tien jaar activiteiten in Rotterdam met doelgroepen die in het onderwijs en op de arbeidsmarkt de boot missen. Bij Futuro Rotterdam stromen jaarlijks ongeveer 270 kandidaten in om trajecten te volgen richting onderwijs en arbeidsmarkt.

### **MKB Netwerk project, Leiden**

Het project organiseert maandelijks bijeenkomsten voor multiprobleem jongeren om in contact te komen met volwassenen die een netwerk hebben. Het doel is de jongeren (weer) een plek op school en/of werk te bieden met behulp van de netwerken van de volwassenen.

### **De Vliegende Hollander, c.q. stichting eropaf, Amsterdam**

Frontlijnwerkers uit de praktijk van de dak- en thuislozenzorg in Amsterdam begonnen in 1998 de Vliegende Hollander, een preventieproject om dak- en thuisloosheid te voorkomen vanuit een mobiel werkend team. In 2005 stopte het team en werd de aanpak in stukjes verdeeld over meerdere instellingen. In dit proces werd de stichting 'Eropaf' opgericht om het erfgoed van de Vliegende Hollander in stand te houden: preventieve huisuitzettingen en outreachend werken. Er ontstond een intensieve samenwerking tussen de stichting, frontlijnwerkers en de HvA. Dit samenwerkingsverband is een autoriteit geworden en hun inspanningen zijn niet meer los te zien van de landelijke discussie over de (brede) achter-de-voordeur aanpak gericht op mensen met een meervoudige problematiek.

### **IMC Weekendschool, diverse steden**

In 1998 startte in Amsterdam ZO de IMC Weekendschool. Inmiddels zijn er in Nederland negen vestigingen van elk ongeveer honderd leerlingen in drie jaargroepen. Het idee achter het project is dat kinderen tussen 10 en 14 jaar kennis kunnen maken met beroepen en vakmensen die ze normaal niet tegenkomen.

### **Fontys Actief in Helmond en Eindhoven**

Fontys Actief is cultuurdrager van de ITB methode (integrale trajectbegeleiding) in Nederland, die in haar oervorm al meer dan twintig jaar toegepast wordt in de aandachtswijken van Helmond. Sinds 2008 wordt de aanpak ook uitgevoerd in de drie aandachtswijken in Eindhoven.

### **Aan de slag! Vluchtelingwerk Midden Gelderland, Wageningen**

Een project om vluchtelingen uit de 'pardonregeling' te begeleiden richting maatschappelijke participatie, scholing en werk. In het project wordt onder meer gewerkt met de inzet van mentoren.

### **Houvast Amsterdam**

Het sociale bedrijf Houvast Amsterdam werkt met thuislozen op een werkervaringplek aan onderhoud van maatschappelijk vastgoed. Het is een samenwerkingsproject tussen private partners waaronder twee corporaties.

## **Door de overheid aanbesteed met private bedrijven als uitvoerder**

### **Aanpak huiselijk geweld in allochtone kring, Zaanstad**

De ontwikkeling van een specifieke aanpak en methodiek in het bespreekbaar maken van huiselijk geweld in allochtone kring. Dit zijn de hoofddoelstellingen van het project, dat tevens prijswinnaar is van Parel van Integratie 2006. Doel is preventie, taboe bespreken, doorbreken en empowerment van de doelgroep. Het project loopt medio 2009 af.

### **Project alledaagse kansen (PAK), Deventer**

PAK is deels de voortzetting van het bekende project 'Kolonisten in de wijk'. Outreachend worden bewoners benaderd om in een begeleid proces een persoonlijk ontwikkelingsplan te maken en uit te voeren. Het project is onderdeel van de Deventer wijkaanpak.

### **Bouwen aan Burgerschap, Amsterdam**

Een project waarbij 150 vrouwen in de bijstand, die in groot isolement leven, door een combinatie van dwang en verleiden geactiveerd worden om maatschappelijk te participeren. Het project is in 2008 beëindigd.

### **SKS Weekendstudent, Amsterdam**

Op 50 basisscholen, groepen 7 en 8, worden additionele programma's uitgevoerd om op een creatieve manier extra aandacht te besteden aan de Nederlandse taal en de leerlingen te interesseren in kunst, cultuur, godsdiensten en geschiedenis. De bedoeling is kinderen meer kansen te geven op een succesvolle schoolloopbaan. Er wordt gewerkt met vrijwillige mentoren.

## **Overheidsprojecten**

### **Van Binnen naar Buiten, Utrecht**

Van Binnen naar Buiten was in 2007 de winnaar van de Parels van Integratie. Van Binnen naar Buiten is een project waarbij alle 340 huishoudens in het ACA complex, een drietal 10-hoog flats, benaderd zijn voor een huisbezoek. De bedoeling was om bewoners het heft in handen te laten nemen, hun wensen te horen en uit te dagen mee te helpen aan de verbetering van hun woon- en leefsituatie. Het project is in 2008 beëindigd.

### **Meedoen dat doe jezelf, Arnhem**

Het project is in 2008 gestart en bestaat uit 14 participatiecoaches die in een loketoverstijgend (multidisciplinair) team actief zijn in een aantal Arnhemse wijken om mensen met een meervoudige problematiek op te zoeken op straat, op vindplaatsen en achter de voordeur. Naast deze individuele benadering (empowermentbenadering genoemd) worden wijkbewoners ook in groepen benaderd met vragen over hun wijk en met de vraag wat zij zelf kunnen en willen betekenen voor hun wijk.





