Eén gezin, één plan, één regisseur: de gemeente aan zet

Mirjan Oude Vrielink, Helga Koper & Lydia Sterrenberg

In de komende jaren worden gemeenten door drie decentralisaties verantwoordelijk voor vrijwel het gehele sociale domein. Het kabinet verwacht dat de gemeente als eerste overheid de regie neemt om professionals te laten werken volgens de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak. In deze bijdrage bespreken we de aanleiding, vormgeving en resultaten van twee experimenten in Enschede en Leeuwarden die aan de wieg van deze aanpak hebben gestaan. We illustreren met empirisch materiaal dat de aanpak heeft geleid tot maatwerk, integraliteit en efficiëntie, zoals het kabinet met de decentralisaties beoogt. We bespreken vervolgens wat belangrijke elementen zijn geweest voor het succes van de aanpak: een interdisciplinair team, een generalistische werkwijze, een zorgvuldige selectie van teamleden op basis van competenties én houding, een formeel of feitelijk mandaat dat zorgt voor 'regelmacht', en het kunnen aantonen wat de meerwaarde van de aanpak is. Een stevige regierol van de gemeenten en een goede samenwerkingsrelatie met het institutionele veld blijken twee belangrijke randvoorwaarden. We zullen tot slot betogen dat die in de aanloop naar de decentralisaties allerminst vanzelfsprekend zijn. Ze vormen dan ook een extra uitdaging voor alle gemeenten die met een sociaal team (gaan) werken.

Gemeenten aan zet

Gemeenten worden in het sociale domein 'eerste overheid': begin 2015 zijn drie omvangrijke decentralisaties gepland op het gebied van zorg, werk en inkomen, waardoor gemeenten straks verantwoordelijk zullen zijn voor vrijwel het gehele sociale domein. Zoals vaak het geval is (Gilsing, 2009, p. 40), is ook nu een belangrijk argument voor de decentralisaties dat gemeenten dichter bij de burgers staan en beter en efficiënter ondersteuning kunnen leveren. Zo zouden gemeenten beter dan het Rijk kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én beter het sociale netwerk rond de burger kunnen (helpen) mobiliseren (Ministerie van Binnenlandse Zaken [BZK], 2013b, p. 1). Essentieel daarbij is volgens de regering de aanpak van één gezin, één plan, één regisseur. Verwijzend naar multiprobleemgezinnen moeten gemeenten, volgens coördinerend minister Plasterk, de voorwaarden creëren dat professionals daadwerkelijk de handen ineenslaan om het doel van 'één gezin, één plan, één regisseur' te realiseren en zorg dragen voor een samenhangend plan voor zorg en ondersteuning voor deze huishoudens (BZK, 2013a, p. 4). Ook de uitvoering van de integrale plannen zou onder regie van de gemeente moeten gebeuren (BZK, 2013a, pp. 4-5). Dat zou een einde maken aan de praktijk waarbij allerlei hulpverleners langs elkaar heen werken en burgers onvoldoende geholpen worden (Rutte & Samsom, 2012, p. 24). De aanpak zou gemeenten ook moeten helpen met het opvangen van de forse bezui-

nigingen die gepaard gaan met de decentralisaties. Zo rekent het kabinet op aanzienlijke besparingen bij multiprobleemgezinnen – waar ongeveer een derde van het budget in het sociale domein naartoe gaat – door minder transactiekosten van eigenstandige indicatie, overleg, registratie en dergelijke (BZK, 2013a, p. 20).
De decentralisaties betekenen een enorme en complexe opgave voor de gemeenten, die zowel de organisatie als de nieuwe aanpak vorm moeten geven. Veel gemeenten zijn dan ook nog zoekende als het gaat om wat de nieuwe aanpak van hen vraagt. De ogen zijn daarbij gericht op steden die relevante ervaring hebben opgedaan in de afgelopen periode. Tegen deze achtergrond bespreken we twee experimenten in zogenaamde 'Vogelaarwijken' in de steden Enschede en Leeuwarden. De steden werken al sinds 2008 met sociale wijkteams en de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak, en zijn een belangrijke bron van inspiratie geweest voor het kabinet. De centrale vragen voor dit artikel zijn: Wat was nu de context en geschiedenis van het werken met sociale wijkteams? Welke keuzes zijn in de experimenten gemaakt in/rond de organisatie? Wat weten we van de opbrengsten en kritische punten van de netwerksturing die de nieuwe aanpak met zich meebrengt? We sluiten het artikel af met enkele actuele randvoorwaarden waarvoor gemeenten zich gesteld zien en vragen ons af wat onze bevindingen kunnen betekenen voor de gemeenten anno 2014.

Context van en keuzes binnen de experimenten

Zowel Enschede als Leeuwarden werkte al sinds eind jaren negentig aan vernieuwend lokaal sociaal beleid. Beide steden namen daarin een stevige regierol (Van Leiden & Ferwerda, 2004; Herder & Willemse, 2010, pp. 6-7).[1] In 2004 vond in beide steden met steun van het institutionele veld een 'sanering' plaats van het aantal netwerken en overlegstructuren (Gemeente Enschede, 2009, p. 14; Herder & Willemse, 2010, pp. 12-13). Er kwam één basisinfrastructuur voor zorgcoördinatie met teams die multiprobleemhuishoudens bespraken en afspraken maakten over wie welke problemen aanpakt (Beukema & Spies, 2006, p. 10; Wijkzorgteam: coördinatie zorg en veiligheid Gemeente Enschede, 2009). Al gauw bleek echter dat, hoewel de teams wel de beoogde zorgcoördinatie brachten, zij niet konden verhelpen dat multiprobleemhuishoudens met veel hulpverleners van doen hadden. De versnipperde financiering en regulering en de vergaande specialisering van het sociale domein stonden een écht integrale werkwijze in de weg (Herder & Willems, 2010, p. 13; Gemeente Enschede, 2010, p. 23). Om hier verandering in te brengen richtten beide gemeenten een team van generalisten in die integraal en dwars door domeinen en instituties konden opereren. De teams gingen in 2008 van start met extra financiële middelen van het Rijk. De gemeenten namen daarbij een nog stevigere regierol dan voorheen door het team aan te laten sturen door een gemeentelijke teamleider[2] om zo greep te houden op de (door)ontwikkeling van het nieuwe concept.
De kwartiermaker van het Leeuwarder frontlijnteam koos voor een team van 'dwars denkende en doende' professionals. Sommigen van hen werden door instellingen 'om niet' ter beschikking gesteld, een deel werd gedetacheerd en twee

teamleden werden via een uitzendbureau aangesteld (Cornelissen et al., 2010, pp. 20-21). Het team beschikte over brede expertise op het gebied van maatschappelijk werk, opbouwwerk, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg, werk en inkomen, jeugdzorg, inburgering, onderwijs, huiselijk geweld, jongerenproblematiek, woonbegeleiding, intercultureel werken, wonen en schuldenproblematiek (Cornelissen et al., 2010, p. 22), waardoor het de huishoudens op alle leefgebieden kon ondersteunen. Tijdens de dagelijkse briefing van het team voedden en coachten de frontlijnwerkers elkaar en dachten met elkaar mee over interventies (Cornelissen et al., 2010, pp. 32-33). Als het nodig was, kon het team hulp en zorg van achterliggende organisaties, waarvoor normaliter wachtlijsten bestaan, met voorrang inzetten. Het team maakte daartoe afspraken met die organisaties en kreeg een inkoop- en activiteitenbudget mee (Cornelissen et al., 2010, p. 21).
De wijkcoaches in Enschede werden gedetacheerd vanuit de gemeente (werk en bijstand), een woningcorporatie en een instelling voor maatschappelijk werk (Oude Vrielink, Klok, & Denters, 2011, p. 7). Om te zorgen dat de wijkcoaches huishoudens integraal konden ondersteunen, kregen zij beslissings- en indicatiebevoegdheden op de terreinen waarop de gemeente bevoegd is (Wmo, WWB, Leerplicht). Voor de andere terreinen maakte de gemeente afspraken met instellingen. De organisaties bleven formeel verantwoordelijk, maar de wijkcoaches kregen een feitelijk 'mandaat' door een deskundigheidsadvies uit te brengen dat een-op-een door de back offices werd overgenomen en geëffectueerd (Gemeente Enschede, 2009, p. 16). De wijkcoach vervulde hiermee feitelijk de functies van consulent Werk en Bijstand, leerplichtambtenaar, Zorgloket-medewerker, indicatiesteller Bureau Jeugdzorg en CIZ, gezinsvoogd, gezinscoach, consulent woningcorporatie, maatschappelijk werker, schuldhulpverlener, casemanager GGZ en Verslavingszorg, opbouwwerker en reclasseringsmedewerker (Gemeente Enschede, 2009, p. 21). Bij elke partnerorganisatie konden de wijkcoaches voor ondersteuning, advies en de uitvoering van besluiten een beroep doen op vaste contactpersonen op management- en uitvoerend niveau.
Terugkijkend en samenvattend kunnen we vaststellen dat beide gemeenten de integrale aanpak op innoverende wijze hebben ontwikkeld. Daarbij namen de gemeenten niet alleen de bestuurlijke regie, maar ook een regierol in de uitvoering. De multidisciplinaire teams die in de steden werden gevormd, zijn in goede samenwerking met het institutionele veld opgericht. De teams zijn bovendien voorzien van de handelingsruimte die nodig is om huishoudens écht integraal te kunnen ondersteunen. In Leeuwarden werd dit bereikt door een zodanig brede samenstelling van het frontlijnteam dat de relevante expertises erin vertegenwoordigd zijn, en in Enschede door een smal samengesteld team te voorzien van een feitelijk mandaat om op een groot aantal gebieden beslissingen te nemen en indicaties te stellen.

Opbrengsten van één gezin, één plan, één regisseur

Een belangrijke vraag is of de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak inderdaad leidt tot betere, integrale, op maat gesneden en efficiëntere ondersteuning, zoals

het kabinet verwacht. De experimenten in Enschede en Leeuwarden leveren wat dat betreft bemoedigend bewijs.

Als het gaat om maatwerk en effectiviteit, levert een evaluatieonderzoek van de Universiteit Twente van het wijkcoachesproject in Enschede ons informatie.[3] In twee enquêtes, die in 2010 en 2012 zijn uitgevoerd, is onder meer gevraagd om aan te geven in hoeverre de inhoudelijke probleemaanpak van de wijkcoaches zich laat typeren als activerend, vraaggericht, niet vrijblijvend, flexibel, effectief, integraal en maatwerk. Beide keren oordeelden de wijkcoaches en de partnerorganisaties dat de probleemaanpak over het algemeen wordt gekenmerkt door maatwerk en integraliteit.[4] Aan de partnerorganisaties is in beide enquêtes ook gevraagd om de probleemaanpak van de wijkcoaches op de genoemde kenmerken met de probleemaanpak in de rest van Enschede te vergelijken. De probleemaanpak van de wijkcoaches wordt beide keren beter gevonden, met een relatief hoge waardering voor maatwerk en integraliteit.[5]

Uit het evaluatieonderzoek kan niet direct worden afgeleid of er een kostenbesparing optreedt door een vermindering van transactiekosten van bijvoorbeeld eigenstandige indicatie, overleg en registratie. Wel blijkt uit de genoemde enquêtes dat de partnerorganisaties de werkprocessen als efficiënt en niet bureaucratisch zien, waarbij het beeld in 2012 zelf nog iets positiever is dan in 2010.[6] Het team van wijkcoaches is echter bij de eerste meting al wat gereserveerder[7] en is bij de tweede meting zelfs nog iets minder positief.[8] De verklaring van deze verschillen in beleving van de efficiëntie en bureaucratie is mogelijk het referentiekader. De professionals van de partnerorganisaties die met de wijkcoaches hebben samengewerkt, zijn binnen hun organisatie gewend aan veel procedures en protocollen. In vergelijking hiermee is winst geboekt met de werkprocessen die binnen de wijkcoachaanpak zijn ontwikkeld. De wijkcoaches bezien deze werkprocessen echter vanuit het oogmerk van het project om hen zo min mogelijk administratief te belasten. En juist op dat laatste punt zien ze nog mogelijkheden voor minder bureaucratie, omdat ze in hun optiek meer moeten registreren dan strikt noodzakelijk is (Oude Vrielink, Klok, & Denters, 2011, p. 39).[9]

De één gezin, één plan, één regisseur-aanpak blijkt in de ondersteuning kostenbesparend te werken. Aan de hand van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) door LPBL[10] (Lubbe & Larsen, 2012) is berekend dat het frontlijnteam in de Leeuwardense wijk Heechterp-Schieringen in vier jaar tijd een positief maatschappelijk saldo heeft opgeleverd van ruim 2 miljoen euro. De maatschappelijke winst daarvan is ruim 60 procent: iedere geïnvesteerde euro levert 1,60 euro op. Uit de analyses blijkt dat de grootste financiële besparing wordt gerealiseerd door escalaties van problematiek – en dus dure interventies – te voorkomen en de inzet van andere hulpverleners overbodig te maken. Sinds de start van het frontlijnteam is het aantal escalaties in de wijk gedaald, waarvan naar schatting de helft tot driekwart valt toe te rekenen aan de werkzaamheden van het frontlijnteam. Ook blijkt dat het aantal doorverwijzingen naar het Sociale Team[11] in de wijk is teruggelopen naar nul, wat betekent dat er geen specialistische hulpverleners uit de dure tweede lijn worden ingezet. De aanpak leidt daarnaast tot een besparing op organisatiekosten en interventies van professionals doordat de eigen kracht van huishoudens beter wordt benut. Op basis van de

ervaringen in de afgelopen jaren is de inschatting dat in de eerste jaren 10 procent en inmiddels 50 procent van de interventies wordt uitgevoerd door het huishouden zelf, ondersteund door de frontlijner.
Kortom, uit de twee onderzoeken samen rijst een beeld van een succesvolle aanpak die leidt tot meer integraliteit en maatwerk, een beperktere en efficiëntere inzet van ondersteuning en een grotere betrokkenheid.

De aanpak in kruiend ijs

Hiervoor zagen we hoe de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak samenwerking van professionals met zich meebrengt. Enschede en Leeuwarden kozen ervoor om de regie te nemen om die samenwerking te organiseren en aan te sturen, en dat is ook wat de rijksoverheid expliciet van andere gemeenten vraagt. In feite gaat het daarmee om netwerkbesturing.[12] Literatuur over netwerkbesturing (Provan, Fish, & Sydow, 2007, p. 507) bevestigt dat samenwerkingsverbanden, net als markten, netwerken zijn die niet automatisch effectief zijn, maar dat hiervoor enige vorm van besturing nodig is (Provan & Kenis, 2008). Ook leert deze, dat netwerkbesturing, zoals het realiseren van de integrale aanpak die vraagt, omgeven is door drie altijd aanwezige spanningsvelden, of zo men wil tegengestelde logica's (Provan & Kenis, 2008): tussen efficiënte en inclusieve besluitvorming, tussen interne en externe legitimatie en tussen flexibiliteit en stabiliteit. Het goed omgaan met deze spanningsvelden vormt een belangrijke voorwaarde om de doelstellingen van de samenwerking te realiseren. Een interessante vraag is daarom – met het oog op leren van eerdere ervaringen – hoe Enschede en Leeuwarden zijn omgegaan met deze drie spanningsvelden. Daartoe beschrijven we eerst kort het dilemma, vertaald naar de integrale aanpak, om vervolgens aan te geven hoe de steden met het dilemma zijn omgegaan.

Het balanceren tussen efficiënte en inclusieve besluitvorming
Bij het eerste spanningsveld gaat het om de behoefte om niet te veel tijd te steken in besluitvorming enerzijds en een brede participatie om de betrokkenheid bij doelen van het netwerk veilig te stellen anderzijds. In Enschede en Leeuwarden werd aanvankelijk gekozen voor zorgcoördinatie door middel van casusoverleg. Deze gezamenlijke besluitvorming bleek een effectieve, maar inefficiënte manier om tot een integrale probleemaanpak te komen. Dat veranderde met de fundamenteel generalistische werkwijze die in de experimenten werd beproefd. Dit reduceerde het aantal intakes en overdrachten, waardoor de transactiekosten afnamen, en vroeg minder tijd voor gezamenlijk overleg over de probleemaanpak. Tegelijkertijd zorgde de samenwerking in een team ervoor dat de efficiëntere besluitvorming niet ten koste ging van de verbondenheid die nodig is om de netwerkdoelen – hier integrale ondersteuning van een huishouden als geheel – voorop te blijven stellen.

Het balanceren tussen interne en externe legitimiteit
De één gezin, één plan, één regisseur-aanpak heeft alleen kans van slagen als dit binnen en buiten het netwerk als de geëigende manier van werken wordt ervaren. De aanpak vraagt met andere woorden om zowel interne als externe legitimering. In Leeuwarden en Enschede heeft men zich van interne legitimiteit verzekerd, door bij de samenstelling van de teams bewust te selecteren op de houding en competenties die voor de andere werkwijze vereist zijn.[13] Voor de externe legitimering van de samenwerking is van belang dat de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak betere resultaten oplevert dan de reguliere hulpverlening. Om dit aan te tonen hebben beide steden opdracht gegeven tot onafhankelijk onderzoek[14] en zijn werkzaamheden en opbrengsten van de teams regelmatig intern besproken en extern gecommuniceerd.[15] De keerzijde van de systematische registratie die dit vraagt, is een grotere administratieve belasting voor het team (Klok, Denters, & Oude Vrielink, 2012, p. 6). Om dit spanningsveld tussen registratie en een zo gering mogelijke administratieve belasting zo klein mogelijk te maken werd het team in Enschede bijgestaan door een procesondersteuner.

Het balanceren tussen flexibiliteit en stabiliteit
In de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak staat niet het organisatieaanbod, maar de hulpvraag van een huishouden centraal. Dit vraagt om flexibiliteit van samenwerking tussen steeds weer andere organisaties en disciplines. Tegelijkertijd zijn stabiele samenwerkingsrelaties nodig om als netwerk te kunnen opereren en als zodanig te worden herkend. In Enschede en Leeuwarden is gekozen voor een multidisciplinair team als samenwerkingsvorm. Het biedt een stabiele basis voor samenwerking rond steeds wisselende problematiek, waarbij de keuze voor een generalistische werkwijze ervoor zorgt dat het huishouden op verschillende leefgebieden ondersteuning krijgt van één hulpverlener die flexibel kan inspelen op hun specifieke situatie. In Leeuwarden ontstaat deze flexibiliteit door een brede samenstelling van het team, waarbij de teamleden elkaar in de dagelijkse briefing voeden, coachen en kennis en ervaring uitwisselen. In Enschede heeft het team een smalle basis, maar wordt de flexibiliteit gecreëerd door de beslissings- en indicatiebevoegdheden van het team en de vaste contactpersonen bij de partnerorganisaties.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het mogelijk is om goed om te gaan met de drie spanningsvelden die inherent zijn aan netwerkbesturing. Dit is in Enschede en Leeuwarden gelukt door te werken met een multidisciplinair samengesteld team van generalistisch werkende professionals, die bewust zijn geselecteerd op de daarvoor benodigde competenties én houding. De professionals hebben een feitelijk of formeel mandaat om ondersteuning te bieden en in gang te zetten en zij weten de meerwaarde van hun inzet zichtbaar te maken. Het samenspel van deze elementen zorgt ervoor dat professionals succesvol uitvoering kunnen geven aan de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak.

Gemeenten in kruiend ijs

De experimenten in Enschede en Leeuwarden hebben veel kennis opgeleverd over de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak en de opgave waarvoor gemeenten staan. Dat betekent echter niet dat gemeenten nu 'klaar' zijn en hét recept in handen hebben. Anno 2014, op de drempel van de drie decentralisaties, zijn de condities voor de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak en de regie van gemeenten namelijk anders. Gemeenten zullen daarom opnieuw moeten zoeken naar de beste voorwaarden waaronder professionals uitvoering kunnen geven aan de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak. We noemen tot slot van dit artikel drie zaken die aandacht verdienen en verband houden met wat we hiervoor gezien hebben.

Om te beginnen staat vast dat de decentralisaties met een flinke bezuiniging gepaard gaan, al moet de wetgeving met betrekking tot de decentralisaties, zoals gezegd, nog door de Tweede Kamer. De bezuinigingsopgave staat in schril contrast met de extra financiering waarmee de experimenten in Enschede en Leeuwarden van start konden gaan. We hebben van deze experimenten geleerd dat de juiste context voor professionele samenwerking rond concrete casuïstiek kon ontstaan, dankzij een stevige regierol voor de gemeente en een goede relatie met het institutionele veld. De decentralisaties bieden volop kansen voor een stevige regierol, maar de relatie met het institutionele veld kan door de bezuinigingen onder druk (komen te) staan. Belangrijk is daarom dat gemeenten een helder beeld schetsen van de beoogde doelen en effecten en de pijlers onder de inrichting van het sociale domein[16] om de organisaties een duidelijk perspectief te bieden en ze bereid te vinden om, al dan niet via detachering, mee te werken aan het in stand houden van competente teams met voldoende handelingsruimte en regelmacht. Alleen dan hebben teams meer te bieden dan de gangbare overlegstructuren voor afstemming en samenwerking in de uitvoering en kan de efficiëntieslag worden gemaakt waarop het kabinet inzet.

In het verlengde van het eerste punt zien we dat gemeenten op zoek zijn naar manieren om de prestaties en resultaten van sociale teams te monitoren. Dit volgt uit de behoefte aan sturings- en verantwoordingsinformatie. De experimenten in Enschede en Leeuwarden hebben al laten zien dat het belangrijk is om zichtbaar te maken wat het team doet en bereikt. Als dit echter de vorm aanneemt van strakke registraties ten behoeve van sturing en (financiële) verantwoording, zet dit de handelingsvrijheid onder druk en dreigt de bureaucratie via de achterdeur weer binnen te komen. Het draagt bovendien het risico in zich van een gebrekkige interne legitimiteit: professionals die zich weer onder druk gezet voelen door regels en daardoor niet het beoogde maatwerk kunnen leveren. Nog zorgelijker is het risico dat een strakke aansturing wel draagvlak vindt bij de professionals. Als zij opnieuw de veiligheid zoeken in regels om geen moeilijke beslissingen te hoeven nemen (Kruiter, De Jong, Van Niel, & Hijzen, 2008), dan wordt het team een verlengstuk van de reguliere hulpverlening en gaat dat wat het team vernieuwend maakt, verloren. Aandacht voor dit risico is nodig, zeker in de fase waarin de nieuwe sociaal werker zich nog moet ontwikkelen.

Het derde en laatste punt hangt samen met het moment van het beschikbaar komen van budgetten in samenhang met de decentralisaties. Die budgetten komen pas bij de invoering in 2015 beschikbaar, terwijl gemeenten zich nu, in de aanloop naar de decentralisaties, moeten voorbereiden op de andere wijze van werken. Dit betekent dat gemeenten moeten voorfinancieren om de nieuwe werkwijze in te voeren en de bezuiniging op het budget op te vangen. Veel gemeenten zullen daarvoor middelen moeten weghalen uit de bestaande activiteiten en subsidierelaties: het 'oud voor nieuw'-principe. Dit principe kan organisaties ertoe aanzetten om zich in de teams te nestelen om hun eigen continuïteit veilig te stellen. Een brede deelname biedt teams een stabiele basis om snel en slagvaardig ondersteuning in te zetten die in een concrete casus nodig is. Maar als de eigenlijke reden voor deelname is dat de organisaties een 'kanaal' zoeken voor hun aanbod, dan beschouwen zij hun medewerkers in het team als een verlengstuk van de eigen organisatie. De gedetacheerde professionals kunnen dan onder druk komen te staan om meer dan nodig door te verwijzen naar de eigen moederorganisatie. Dit ondermijnt de vraaggerichte benadering en de flexibiliteit die de nieuwe aanpak biedt om op maat ondersteuning te bieden.
Dat gemeenten zich in kruiend ijs bevinden, zal breed worden onderkend, maar de experimenten laten zien dat het mogelijk is om de ondersteuning aan burgers boven de reguliere werkwijze uit te tillen als daarvoor de juiste voorwaarden worden gecreëerd. En dus is de gemeente aan zet als 'eerste overheid' om de beweging die de rijksoverheid met de decentralisaties in gang zet, in goede banen te leiden.

Noten

1. Leeuwarden en Enschede hebben de in de experimenten opgedane ervaringen benut om de aanpak te verduurzamen. Inmiddels wordt de aanpak in beide steden door meerdere teams toegepast en wordt nog steeds gewerkt aan een verdere doorontwikkeling van de teams. In deze bijdrage beperken we ons tot de experimenten, omdat de vormgeving en resultaten hiervan op systematische wijze zijn onderzocht.
2. In Leeuwarden was dit de kwartiermaker en in Enschede de projectmanager van de gemeente.
3. Het onderzoek bestaat uit diverse deelstudies, die elk een eigen opzet kennen. De uitkomsten en methodische verantwoording zijn vastgelegd in een van de vijf deelrapportages. Deze zijn samen met een overkoepelende rapportage te raadplegen via: http://www.utwente.nl/mb/pa/research/completedprojects/wijkcoaches.
4. Voor de precieze cijfers verwijzen wij naar tabel 1 op p. 4 in Denters, Klok, & Oude Vrielink (2012).
5. Voor de precieze cijfers verwijzen wij naar figuur 18 op p. 47 in Oude Vrielink, Klok, & Denters (2011) en figuur 1 op p. 6 in Denters, Klok, & Oude Vrielink (2012).
6. Voor de precieze cijfers verwijzen wij naar figuur 3 op p. 8 in Denters, Klok, & Oude Vrielink (2012).

7. Voor de precieze cijfers verwijzen wij naar figuur 14 op p. 39 in Oude Vrielink, Klok, & Denters (2011).
8. De scores liggen bij deze meting op het niveau 'gemiddeld' (waarde 2 op een schaal van 0 tot 4).
9. Dat de wijkcoach te weinig zichtbaar zou zijn in de wijk als gevolg van administratieve lasten, is een van de risico's die expliciet worden genoemd in het projectontwerp (Gemeente Enschede, 2008, p. 11).
10. LPBL is een economisch adviesbureau dat door het hele land diverse MKBA's doet.
11. Het Sociaal Team is in Leeuwarden een multidisciplinair team voor de aanpak van zware (geëscaleerde) problematiek.
12. De term netwerksturing (ook wel netwerkgovernance) wordt soms gebruikt voor vormen van sturing als alternatief voor sturing door de markt of door de staat. Wij gebruiken de term netwerkbesturing om te verwijzen naar de verschillende manieren waarop de samenwerking binnen een netwerk wordt bestuurd.
13. Dat dit geen eenvoudige opgave is, blijkt uit de moeite en tijd die het de teammanager in Leeuwarden heeft gekost (Giltay Veth & Wijland, 2011, p. 4).
14. In Enschede heeft de Universiteit Twente het experiment gevolgd en geëvalueerd en in Leeuwarden heeft LPBL de MKBA-analyse verricht en hebben Cornelissen et al. (2010) een methodiekbeschrijving en procesevaluatie van het frontlijnteam vervaardigd.
15. Hoe belangrijk het inzichtelijk maken van de resultaten is voor de externe legitimering van de aanpak, illustreert de discussie die bestuurders in Leeuwarden in de zogenaamde Amaryllisgroep hebben gevoerd over de doorontwikkeling van het frontlijnteam. De Amaryllisgroep heeft zich gedurende een jaar elke zes weken gebogen over de vraag hoe hulp zo direct mogelijk bij de burger komt (Herder & Willemse, 2010, p. 11). In deze zoektocht zorgde het principe 'één huishouden, één plan, één hulpverlener' voor de meeste discussie, maar de positieve ervaringen in de praktijk waren uiteindelijk doorslaggevend voor het bereiken van overeenstemming (Herder, Willemse & Soede-Zijlstra, 2012, p. 31).

Literatuur

Beukema, L., & Spies, H. (2006). *Meervoudige problemen, integrale aanpak: Naar een versterking van de Sociale Teams Leeuwarden als cliëntgestuurd netwerk*. STAB.

Cornelissen, E., Rouw, M., Bogman, R., Place, S., Brouwer, P., & Piek, P. (2010). *'Frontlijnteam in Heechterp-Schieringen' en 'Buurtcoaches in de Mondriaanbuurt': Participatie door empowerment in gemeente Leeuwarden.*

Denters, S. A. H., Klok, P. J., & Oude Vrielink, M. J. (2012). *De wijkcoach in Velve-Lindenhof gezien door de ogen van betrokken organisaties en wijkcoaches zelf*. Enschede: Universiteit Twente.

Gemeente Enschede. (2008). *Projectontwerp Wijkcoaches Prachtwijk Velve-Lindenhof*. Versie 28 mei 2008.

Gemeente Enschede. (2009). *Wijkzorgteam coördinatie zorg en veiligheid Enschede*. Afdeling Leerplicht & Wijkzorgteams Producteenheid Zorg.

Gemeente Enschede. (2010). *Terug naar de eenvoud. Innovatie van maatschappelijke ondersteuning.* Enschede: Dienst Maatschappelijke Ondersteuning.

Gilsing, R. (2009). De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing. In S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (pp. ?). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Giltay Veth, D., & Wijland, Y. (2011). *Quick scan Het frontlijnteam Heechterp-Schieringen: Generalisten bij de bewoner, specialisten in het team.* Buurtalliantie, Regionale bijeenkomst Leeuwarden. Wijland Advies en Coaching & DGV Holding.

Herder, O., & Willemse, F. (red.) (2010). *Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in Fryslân*. Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden.

Herder, O., Willemse, F., & Soede-Zijlstra, T. S. (red.) (2012). *Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in praktijk*. Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden.

Klok, P. J., Denters, S. A. H., & Oude Vrielink, M. J. (2012). *Wijkcoaches in Velve-Lindenhof: Overkoepelende Eindrapportage*. Enschede: Universiteit Twente.

Kruiter, A. J., Jong, J. de, Niel, J. van, & Hijzen, C. (2008). *De Rotonde van Hamed: Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Den Haag: Nicis.

Lubbe, M., & Larsen, V. (2012). *MKBA Frontlijnteam Heechterp-Schieringen*. Amsterdam: LPBL.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013a). *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013b). *Kamerbrief aanpak decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Den Haag.

Oude Vrielink, M. J., Klok, P. J., & Denters, S. A. H. (2011). *Tussenrapportage: Evaluatie Wijkcoaches*. Enschede: Universiteit Twente.

Provan, K., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management, 33*, 479-516.

Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*, 229-252.

Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Regeerakkoord VVD – PvdA 'Bruggen slaan'*. Den Haag.