

## Kanttekeningen bij sociale wijkteams

# Van overheidsdienaar naar burgerdienaar

DOOR Willem Bertels

**Sociale wijkteams zijn hot. Maar de goede bedoelingen zoals dichtbij de burger, preventieversterking en ontschotting, dreigen ondergesneeuwd te raken. Dat komt door eindeloze discussies over zaken als mandaten en werkprocessen. Daarom een pleidooi tégen het blind kopiëren van de nieuwste modegril, en voor het ontstaan van de superconsulent.**

**R**andgroepjongeren uit de 'Marge'. Zo heet het onderzoeksrapport dat Jan Kortenkamp en ik in 1986 schreven.<sup>1</sup>

Het boek ging over gemeentelijk beleid voor randgroepjongeren: autochtone jongens en meisjes die de boot van de doorzonsamenleving hadden gemist. Hét kenmerk van deze randgroepjongeren was dat ze de zoveelste generatie vormden van de grootstedelijke onderklasse: een verzameling mensen die rondcirkelen in een neerwaartse spiraal van elkaar versterkende problemen, zoals geen startkwalificatie, werkloosheid, criminaliteit, hoge schulden en slechte huisvesting. Doel van het onderzoek was antwoord te geven op de vraag hoe de overheid de neerwaartse spiraal kon doorbreken en daarmee de overlast verminderen.

### Hardnekkig

De drie belangrijkste oorzaken van de hardnekkigheid van de armoedecultuur waren volgens ons:

- Het aanbod van onderwijs-, welzijns- en hulporganisaties sloot totaal niet aan op de behoeften van de jongeren. De meeste professionals van deze organisaties getuigden van een schrijnend gebrek aan inzicht in de kenmerken van de armoedecultuur. Randgroepjongeren konden gewoon nergens terecht.
- De randgroepjongeren van hun kant koesterden een diep wantrouwen jegens de overheid en door diezelfde

overheid in stand gehouden algemene instanties en organisaties. Ze hadden een broertje dood aan politieagenten, officieren van justitie, gemeenteambtenaren en jeugdhulpverleners.

- (Professionals van) reguliere instanties werkten volstrekt langs elkaar heen. De jongeren werden van hot naar haar gestuurd en raakten daardoor van de regen in de drup.

Deze bevindingen leidden tot een aantal adviezen aan rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden:

- Als je iets wilt betekenen voor mensen aan de rand van de samenleving, verdiep je dan in hun gewoonten en gebruiken, in hun cultuur. Leg persoonlijk contact, en bekijk samen met de burger waarvan hij droomt en wat hij zelf kan, wat zijn beperkingen zijn en hoe jij als vertegenwoordiger van de overheid of als hulpverlener kunt ondersteunen.
- Als iemands dromen niet precies passen in het gareel van de samenleving, onderzoek dan of de grens wat kan worden verschoven en de regelgeving opgerekt. Voorbeeld: als leren binnen een reguliere (speciale) school niet haalbaar is, zijn er dan andere vormen van onderwijs denkbaar en mogelijk? Als werken bij een bedrijf onder een baas niet werkt, kan dan iets worden verzonnen waardoor iemand toch zelf in zijn inkomen kan voorzien?

- Realiseer je dat niet alle problemen zijn op te lossen. Accepteer dat sommige mensen zich misschien wel nooit zelfstandig in de samenleving kunnen handhaven. Ga in die gevallen voor beheersing van het probleem en zorg voor permanente maatschappelijke begeleiding en/of financiële ondersteuning.
- Dwing professionals met elkaar samen te werken onder de regie van een coördinator.
- Omdat het voor gemeenten lastig was professionals je wil op te leggen, achten we het raadzaam een aantal wettelijke bevoegdheden over te hevelen van Rijk, respectievelijk provincies, naar de gemeenten. Daarbij dachten we aan arbeidsmarktbeleid en jeugdhulpverlening.

### Optuigen

Deze adviezen uit 1986 doen veel denken aan de gangbare motieven voor de drie decentralisaties die op 1 januari 2015 van kracht worden:

- Ken je klant, want alleen dan weet je hoe je hem kunt stimuleren zo veel mogelijk zijn eigen sociale, persoonlijke en financiële kracht aan te wenden.
- De gemeente kent haar burgers het beste, dus decentralisatie van bevoegdheden ligt voor de hand.
- De wettelijke en financiële schotten tussen de verschillende voorzieningen moeten worden geslecht opdat een

integrale aanpak onder regie van de gemeente daadwerkelijk mogelijk wordt.

Hoe is het te verklaren dat motto's als 'erop af', 'achter de voordeur', 'sociale cohesie', 'keukentafelgesprek', 'ontschotting' en 'integrale aanpak' al drie decennia de sociale beleidsagenda sieren zonder kennelijk het gewenste effect te hebben? Zijn ze aan dovemans oren gericht? Ik vermoed van niet. Ik weet zeker dat alle betrokkenen deze mantra's liefdevol omarmen. Ik denk dat de invoering ervan keer op keer is blijven steken in het verzinnen van nieuwe wetten en het optuigen van nieuwe organisatiestructuren en samenwerkingsprotocollen. Voorbeelden daarvan zijn er te over: het Probleemcumulatiegebiedenbeleid, het Grote steden beleid, de Nieuwe algemene bijstandswet, de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen, de Wet op de jeugdhulpverlening en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening. En dan moeten we op 1 januari maar liefst drie nieuwe wetten in één keer invoeren. Ik ben bang dat de uitvoering ook nu weer zal verzanden in structuraanpassingen. De eerste voortekenen daarvan dienen zich al aan. Voorbeeld: de 'sociale wijkteams'.

### Drie vliegen

Er is haast geen gemeente te vinden die niet inzet op het invoeren van sociale wijkteams (SWT's). Het idee is dat je met SWT's drie vliegen in één klap slaat:

dichtbij de burger, vroeg signaleren en integraal. Klinkt hartstikke logisch. Maar als je je vervolgens verliest in discussies over mandaten en bevoegdheden, over werkprocessen, ICT en bescherming van de privacy, dan verlies je het momentum. Dan is de kans groot dat je na twee jaar tot de slotsom komt dat je een aardig experiment hebt gedaan, maar dat het toch weer anders moet. En toch zijn dit de thema's die op landelijke congressen voorbij komen. Ik citeer uit programma's van twee conferenties die dit najaar worden gehouden over SWT's: moet er een teammanager zijn en welke organisatie levert die dan? wat is de relatie van de professional met de organisatie waar hij op de loonlijst staat? wie is er eindverantwoordelijk? welk ICT-systeem gaan we hanteren? Allemaal relevante vragen, maar volgens mij leiden ze af van de meest relevantie vraag: wat gaan we nou eens dóen?

### Schoenmakers

Mensen hebben de neiging vast te houden aan ingesleten gebruiken en gewoonten. Het is daarom beter niet te focussen op (verandering van) de structuur van hun organisatie, maar op (verandering van) hun gedrag. Graag geef ik hiervoor een aantal suggesties, waarvoor ik inspiratie put uit mijn ervaring als manager van diverse Wmo-loketten.

Neem als gemeente niet het voortouw in het optuigen van een SWT en ga er

zeker niet in zitten. Welzijnswerkers, maatschappelijk werkers, inkomens- en Wmo-consulenten van de gemeente en hulpverleners hebben elk hun eigen vak en hun eigen verantwoordelijkheid. Als je al deze disciplines in één team onderbrengt vraag je om moeilijkheden. In het begin is het nieuwe team inspirerend, maar al snel vervalt het in oeverloos vergaderen over individuele casussen. Veel beter is het de schoenmakers bij hun respectievelijke leesten te houden en ze te helpen steeds beter te worden in waar ze goed in zijn. Kort door de bocht: gesubsidieerde instellingen bieden algemene (preventieve, informatieve, recreatieve en vormende) voorzieningen; zorg- en hulpverleningsorganisaties leveren door de gemeente geïndiceerde en betaalde individuele voorzieningen (hulp en zorg); en de gemeente heeft drie kerntaken: subsidiëren van algemene voorzieningen, toeleiden van mensen naar individuele voorzieningen en bieden van inkomensondersteuning.

De consulent van de gemeente komt dan ook pas in actie als algemene voorzieningen écht geen soelaas meer bieden. Hij onderzoekt wat het probleem is en oordeelt daarbij vooral ook of de professional van de algemene voorziening niet alsnog aan de bak moet. De consulent van de gemeente moet kunnen zeggen: 'Sorry, probeer het nog maar een keer.' En als het dan nog niet lukt, moet hij dit signaal kunnen neerleggen bij zijn

## De consulent van de gemeente komt pas in actie als algemene voorzieningen écht geen soelaas meer bieden.

collega die over de subsidie gaan. En die moet er vervolgens iets mee doen! Het is naïef te denken dat samenwerking verbetert als je iedereen maar bij elkaar zet. Het tegendeel gebeurt, omdat je de onzekerheid van de professionals en hun managers vergroot. Je vermengt verantwoordelijkheden, wat je dwingt om daarover afspraken te maken die vervolgens door iedereen weer op eigen wijze worden geïnterpreteerd. Bovendien organiseer je loyaliteitsconflicten in het team. De gemeentelijk consulent moet zijn objectiviteit kunnen bewaren.

### Kersen eten

Wat je als gemeente wel moet doen is zorg- en hulpverleners laten ervaren dat het uitstekend kersen eten is met de consulenten van het gemeentelijk loket sociaal domein (de toegangspoort tot individuele voorzieningen en de regie op complexe individuele gevallen). Samenwerking tussen mensen gedijt het beste als ze elkaar persoonlijk kennen en elkaar geven wat ze nodig hebben; interpersoonlijke wederkerigheid. De gemeente kan dit faciliteren door de consulenten van het loket een werkgebied toe te delen (in niet al te grote gemeenten is dat natuurlijk de hele gemeente!). Dan weet bijvoorbeeld de huisarts bij wie hij moet zijn om even wat af te stemmen over een patiënt. Als die huisarts dan ook ervaart dat de consulent afspraken nakomt, is de kans groot dat hij zich bij een volgende patiënt weer tot deze consulent richt. Op die manier maak je het mogelijk dat rond individuele burgers effectieve netwerken ontstaan tussen professionals in het veld en de consulent van de gemeente als *facilitator*. Dit betekent natuurlijk wel dat je uitstekende consulenten moet hebben.<sup>2</sup> Eén van de argumenten voor het opzetten van SWT's is vaak dat de bereikbaarheid en toegankelijkheid van individuele sociale voorzieningen vergroten. Vooral oudere en zorg mijdende wijkbewoners zouden sneller de weg weten te vinden naar het loket. Maar

dat is nu precies wat met de decentralisaties niet wordt beoogd. De bedoeling is dat door de gemeente gesubsidieerde organisaties ervoor zorgen dat wijkbewoners minder snel – liefst geen – beroep hoeven te doen op de overheid. Zij zijn het die wijkbewoners die in de problemen dreigen te raken, in een vroeg stadium moeten opsporen. Zij moeten burgerinitiatieven stimuleren die de sociale cohesie tussen wijkbewoners bevorderen. Naarmate zij dat beter kunnen zal het beroep op de overheid voor dure individuele voorzieningen afnemen. Ook hier geldt dus dat je uitstekende professionals moet hebben.

### Beslisbomen

Al breng je professionals van alle disciplines samen, al sloop je alle schotten tussen verschillende begrotingsposten, ingesleten gebruiken van professionals blijken vaak een belemmering om vastzittende complexe casussen vlot te trekken. Gewend als ze zijn om ja-nee beslisbomen in te vullen, verliezen ze het resultaat uit het oog: wat is nodig om deze persoon of dit gezin zo zelfstandig en probleemloos mogelijk te laten deelnemen aan de samenleving? Ik ken een geval van een gezin waarvan de kinderen volgens Bureau Jeugdzorg onder toezicht moesten worden gesteld. Nader onderzoek door een gemeentelijk consulent bracht aan het licht dat het grootste probleem eigenlijk was dat ouders verstrikt zaten in een web van schulden, deels aan de sociale dienst. Dit schuldenprobleem werd zo obsessief dat hun onderlinge relatie en die met hun kinderen een destructief karakter had aangenomen. Hun consulent Inkomen was niet op de hoogte van het probleem met de kinderen en zei aanvankelijk dat het niet mogelijk was (een deel van) de vordering kwijt te schelden. Na enig overleg, waarbij ook de teammanagers van beide consulenten werden ingeschakeld, werd alsnog besloten de schuld buiten invordering te stellen. Daarnaast werd persoonlijke

begeleiding van het gezin geregeld. Het resultaat was dat gezinsrelaties normaliseerden. En de onder toezichtstelling – die veel duurder zou zijn geweest – werd *on hold* gezet.

Dit voorbeeld toont hoe belangrijk het is te investeren in houding en gedrag van de consulenten. Zij moeten leren dat ze ter wille van het resultaat maximaal gebruik moeten maken van hun discretionaire bevoegdheid.

### Burgerdienaar

Deze beschouwing is niet een pleidooi tegen interdisciplinaire samenwerking. In tegendeel. Maar ze is wel een waarschuwing tegen het blind kopiëren van de nieuwste modegril in het sociaal domein, de sociale wijkteams. Hoe breder samengesteld, hoe meer energie verloren gaat aan het opstellen van intentieovereenkomsten en gesteggel over wie waarvoor verantwoordelijk is. Bovendien organiseer je loyaliteitsconflicten tussen de teamleden. Interdisciplinaire samenwerking dient niet top down te worden opgelegd, maar moet gestalte krijgen rond de individuele burger die ondersteuning nodig heeft; op de werkvloer dus. Om die samenwerking effectief te laten verlopen is een regisseur nodig. Dáárvoor moet de gemeente verantwoordelijkheid nemen en dus niet voor het opzetten en managen van sociale wijkteams. De regisseur moeten een super consulent zijn. Hij moet zich werkelijk in zijn klanten kunnen verdiepen en moet gezag kunnen opbouwen bij andere professionals in het sociaal domein. Hij kan uitstekend inschatten wanneer een probleem niet oplosbaar is, maar hoe het wel beheerst kan worden. De regisseur is niet bekleed met formele mandaten, maar weet creatief gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid. Hij heeft de omslag gemaakt van overheidsdienaar naar burgerdienaar. ■

**Willem Bertels** is cultureel antropoloog. Hij is interim manager en adviseur in het sociaal domein. [info@willembertels.nl](mailto:info@willembertels.nl)

### Noten

1. W. Bertels & J. Kortering: "Randgroepjongeren uit de Marge. Een knelpunten analyse van vijf voor randgroepjongeren relevante beleidsterreinen". Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag, 1986.
2. Zie bijvoorbeeld "Het Persoonlijke is Ambtelijk", in Sociaal Bestek 2010, nr. 10.