

Burgerkracht in de wijk



Sociale wijkteams en
de lokalisering van de verzorgingsstaat

Burgerkracht in de wijk

Sociale wijkteams en de lokalisering van de verzorgingsstaat

Nico de Boer
Jos van der Lans

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Ministerie van VWS



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Ministerie van BZK

Uitgave
Platform31

Inhoudsopgave

P.5	Voorwoord
P.9	Ten geleide
P.13	1. Inleiding
P.19	2. De gestage lokalisering van het sociale
P.31	3. Netwerksamenleving: burgers trekken het initiatief (weer) naar zich toe
P.40	Frontlijnteam Leeuwarden
P.45	4. Het professionele perspectief: vanuit het dagelijks leven
P.55	WIJeindhoven
P.61	5. Het institutionele perspectief: vanuit het gebied
P.75	Wijkteams in Zaanstad
P.79	6. Het financiële perspectief: gebied en populatie als vertrekpunt
P.89	7. Het politieke perspectief: bottom up
P.97	8. Hoe verder met de wijkteams?
P. 109	Gesprekspartners en commentatoren
P. 110	Literatuur
P. 113	Websites
P. 115	Colofon

Voorwoord

Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Martin van Rijn

Drie jaar geleden sprak nog niemand over burgerkracht. Het was geen bestaand begrip. Dat veranderde toen in het voorjaar van 2011 bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling het essay *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland* verscheen. Het essay was geschreven door Nico de Boer en Jos van der Lans, beiden bekende publicisten in de sfeer van zorg en welzijn. Zij hielden een krachtig pleidooi om in de vormgeving van het sociale domein niet langer de logica van de instituties te volgen, maar radicaal het roer om te gooien. Voor dat nieuwe perspectief bedachten de twee auteurs een nieuw begrip: burgerkracht.

Ruim twee jaar later heeft het begrip burgerkracht een vaste plaats verworven in het nieuwe denken over welzijn en zorg. Het begrip komt voor in vrijwel iedere gemeentelijke nota over de drie decentralisaties. Als we er niet in slagen andere omgangsvormen tussen burgers en instituties te creëren, als we geen sociale arrangementen tot stand brengen waarin de kracht van burger optimaal benut wordt, dan wordt het moeilijk om onze verzorgingsstaat op een kwalitatief hoogstaand niveau te houden.

5

Sinds het verschijnen van het RMO-essay is er veel gebeurd. Een ander kabinet, een grotere bezuinigingsopgave, een omvangrijke decentralisatie van verantwoordelijkheden en geldstromen. Gemeenten zien een enorme opgave op zich af komen en bereiden zich daar nu op voor. De geldingsdrang om op lokaal niveau te ontsnappen aan verkokering en bureaucratie, en ondersteuning en welzijn dichtbij en met mensen in buurten en wijken te organiseren is groot. Ik zie het als ik in het land ben tijdens mijn werkbezoeken.

Sociale wijkteams lijken zich in deze turbulente ontwikkelingen aan te dienen als het wondermiddel voor alles wat er ooit mis ging. Vrijwel iedere gemeente kiest er voor om via gebiedsgerichte teams minder snel met specialisten en meer generalistisch en aansluitend bij de vermogen van burgers aan het werk te gaan. Met de verwachting dat deze

aanpak op termijn goedkoper en effectiever is dan in het verleden, toen te vaak en te snel mensen werden doorverwezen naar duurdere en gespecialiseerde voorzieningen.

Ik vind dit een goede ontwikkeling. Gemeenten weten zo de menselijke maat in de organisatie van ondersteuning en welzijn terug te brengen. Maar dat gaat niet vanzelf. Dat wordt duidelijk in het navolgende essay van Nico de Boer en Jos van der Lans. Zij constateren dat zich indringende vraagstukken aandienen. Hoe moeten we nu precies de verhouding tussen generalisten en specialisten vormgeven? Hoe breed is een sociaal wijkteam? Welke mensen kunnen dit doen? Hoe voorkomen we verkeerde prikkels in de financiering? En, niet in de laatste plaats, hoe kan je burgerkracht echt goed aanwenden?

Daar zijn geen eenduidige antwoorden op. Iedere gemeente moet zijn eigen middelen en mensen mobiliseren om de nieuwe werkelijkheid de baas te worden. Tegelijkertijd moet er een structuur ontstaan waarin gemeenten van elkaars ervaringen leren en waarin ze kennis uitwisselen. Van onderop, vanuit gemeenten, geven we onze verzorgingsstaat opnieuw vorm.

Dit essay van Nico de Boer en Jos van der Lans is een goed voorbeeld van die nieuwe manier om van elkaar te leren. Gevoed door de ervaringen en meningen van mensen die met de transitie van het sociale domein bezig zijn, brengen zij gedachten en analyses bijeen. Anderen die op zoek zijn naar manieren om burgerkracht beter te benutten, worden hiermee vooruit geholpen. Precies om die reden hebben de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit essay mogelijk gemaakt.

Ten geleide

Nico de Boer en Jos van der Lans

De verzorgingsstaat zit midden in een enorme transformatie: decentralisaties ter waarde van 10 miljard, een ingrijpende versobering van de AWBZ, mogelijkheden tot een integrale aanpak van problemen van arbeid tot zorg op lokaal niveau. Die transformatie is al een tijdje bezig, maar komt momenteel in een stroomversnelling.

Vlak voor die stroomversnelling – begin 2011 – schreven we in opdracht van de RMO het essay 'Burgerkracht – de toekomst van het sociaal werk in Nederland'. Daarin kwamen onze bijdragen aan het publieke debat over welzijn en zorg in de voorgaande jaren (met publicaties als 'Eropaf!', 'Ontregelen' en 'Koning Burger', onderzoek voor de WRR, naar wijkgericht werken en de 40-wijkenaanpak) bij elkaar. Kennelijk verwoordde dat essay goed waar vernieuwers in het sociale domein mee bezig waren, want het boekje werd een kaskraker: duizenden exemplaren, felle debatten, meer dan honderd lezingen. Het woord 'Burgerkracht' bestond in 2011 nog niet, maar fungeert intussen als vlag op een nieuwe manier van werken die institutionele en professionele vernieuwing paart aan de zich ontwikkelende capaciteiten van burgers op alle niveaus.

In 'Burgerkracht' bepleitten we enerzijds meer ruimte voor sociaal burgerschap en anderzijds een robuust vangnet voor kwetsbaren. Aan beide kanten gebeurt heel veel: burgerkracht bloeit op in bewonersbedrijven, zorgcoöperaties en talloze andere initiatieven en elke zichzelf respecterende gemeente zet experimenteel sociale wijkteams op. Er is immers een systeeminnovatie nodig en veler ogen zijn daarbij gericht op integraal, interdisciplinair, wijkgericht werken (één systeem, één plan, één professional, één budget) met een grote rol voor eigen kracht en de kracht van niet-professionele sociale netwerken. Gemakkelijk is dat niet, er spelen vaak heftige kwesties rond organisatie, financiering, de rol van burgers en die van professionals en nog veel meer.

Burgerkracht en wijkteams zijn als twee kanten van dezelfde medaille. Wijkteams die binnen de oude institutionele en professionele lijntjes blijven, zijn niet meer dan oude wijn in nieuwe zakken. Zonder een vitale lijn met wat burgers kunnen, dreigen ook wijkteams vast te lopen in

bureaucratie. Om dat te helpen voorkomen hebben we dit nieuwe essay geschreven. We schetsen daarin de context van de komst van de wijkteams om van daaruit een stip op de horizon aan te geven. We pleiten voor een andere rol van professionals (open, vanuit het dagelijks leven) en een reïntitutionalisering vanuit de wijk, met in beide gevallen de burger als eigenaar.

De wijsheid hebben wij niet in pacht, maar het aardige is, dat dat momenteel voor iedereen geldt. De enorme transformatie van de verzorgingsstaat kan – ook als na 2015 de drie decentralisaties zijn afgerond – alleen succesvol zijn als in steden, dorpen en wijken alle betrokkenen samen hun eigen wiel gaan uitvinden: burgers, professionals en bestuurders. ‘Crafting local welfare landscapes’ heet dat elders: op ambachtelijke wijze lokale welzijnslandschappen ontwikkelen. We hopen daaraan met dit essay een zinnige bijdrage te leveren. En we danken iedereen bij wie we voor dat doel de afgelopen maanden kennis hebben afgetapt.

1. Inleiding

Sociale wijkteams lijken anno 2013 het wondermiddel waarnaar de oude verzorgingsstaat snakt. Is het niet prachtig? Professionals die met burgers dichtbij huis en vanuit hun kracht oplossingen realiseren zonder zich van institutionele schotten iets aan te trekken... en dat ook nog eens goedkoper dan die oude instituties het konden? Elke zichzelf respecterende gemeente is ermee aan de slag.

13

En terecht, want wijkteams zijn een belofte. Op de oude manier gaat het niet meer: er vallen te veel mensen buiten de boot, zeker als ze meer dan één probleem hebben. Een stapeling van problemen, daar kan de verzorgingsstaat het slechtst mee omgaan. Bovendien verspillen de oude instituties teveel energie, juist door te weinig een beroep te doen op de kracht van individuen en netwerken in een samenleving die steeds manser is.

Een belofte dus, maar dan wel een tamelijk onzekere. Immers: nergens is nog onomstotelijk bewezen dat wijkteams onder alle omstandigheden effectief zijn. Al is het maar omdat onder de naam van 'wijkteam' een scala aan werk- en organisatievormen schuil gaat, van hechte teams voor een precies omschreven *caseload* van multiprobleemgezinnen tot veel lossere netwerken van eerstelijns hulpverleners in een wijk. We weten niet wat waar hoe waarom werkt.

Toch tasten we niet helemaal in het duister. Wijkteams gaan net een stapje verder in een richting waarvan iedereen aanvoelt dat die klopt,

omdat eerdere vernieuwers die hebben verkend: eropaf, eigen kracht, teamwork. Wijkteams sluiten aan op trends in de verzorgingsstaat en in sociale professionaliteit die vaak al decennia geleden zijn ingezet: decentralisatie, integrale financiering, *outcome*, activering. In dit essay analyseren we die trends en trekken ze nét dat stukje door om begrijpelijk te maken waarom sociale wijkteams er prachtig in passen. Zonder onze ogen te sluiten voor de risico's. De kans bestaat bijvoorbeeld dat wijkteams uiteindelijk niet meer zijn dat een nieuwe trucje in een voor het overige verkokerd sociaal domein. De kans bestaat ook dat de professionals in die wijkteams in een nieuwe setting op een oude manier hun werk gaan doen. We zijn niet tégen institutionalisering en niet tégen professionals, integendeel: wijkteams kunnen niet zonder nieuwe instituties en goede professionals. Maar als we dan toch bezig zijn, laten we het dan goed doen, trouw aan een paar fundamentele uitgangspunten: alleen institutionaliseren en professionaliseren rondom het dagelijks leven in wijken, zonder burgerkracht geen wijkteams.

Opduikende kwesties

14 De meeste grote steden werken intussen met enige vorm van sociale wijkteams. Onder hoede van het ministerie van BZK en van de 32 grote steden (G32) hebben projectleiders van die wijkteams zichzelf de afgelopen jaren bekwaamd in hun nieuwe manier van organiseren en werken. Een deel van hun ervaringen is neergelegd in een e-book dat in mei 2013 werd gelanceerd (Kruiter en Kruiter, 2013). Onder de hoede van Platform 31 kwamen de afgelopen jaren tientallen projectleiders bijeen om van elkaar te leren. Daarnaast hebben we zelf in vier vooroplopende gemeenten de stand van zaken in kaart gebracht en als casusbeschrijvingen in dit essay opgenomen.

Als we die kennis vanuit een helicopterview bezien, vallen – bij alle lokale verschillen – een paar prangende kwesties op die overal in meer of mindere mate spelen:

– *De breedte*

Hoe breed opereert het team? Vangt het in een wijk alles af – van alle WMO-aanvragen (ook de enkelvoudige) tot intensievere (multi)problematiek, van de inzet van vrijwilligers tot arbeidstoeleiding? Of is het een tweede lijn, voor mensen met problemen op meerdere levensgebieden?

– *De aanpak*

Het idee is dat sociale wijkteams door het benutten van eigen kracht en sociale netwerken voorkomen dat er te snel (dure) specialistische zorg wordt ingeschakeld. Maar als er toch specialistische zorg noodzakelijk is, wanneer schakel je die dan in? En hoe voorkom je dat je dan vervalt in oude doorverwijspatronen?

– *De bezetting*

Wie moeten er in het team? Wie zijn dat eigenlijk, die generalistische frontlijnwerkers? Wat moeten ze kunnen en wat moeten ze laten? Waar haal je ze vandaan? Hoe kun je ze in de praktijk opleiden? Zijn het altijd HBO'ers? Of juist mensen met een veelzijdige (levens)ervaring? Wat is hun professionele inzet? Hoe 'open' kunnen ze zijn?

– *De buurt*

Wat is de rol van burgers? Zijn zij meer dan kritische consumenten? Besluiten ze mee wie er in het team komen? En over de prioriteiten van het team? Spelen ze een rol in de verantwoording? Als een team zich niet verbindt met lokale burgerkracht, dreigt de verandering beperkt te blijven tot een reshuffle van functies in een institutioneel onderonsje.

– *De organisatie*

Tot nu toe bestaan de wijkteams vooral uit gedetacheerde professionals, onder leiding van de gemeente. Dat kan leiden tot dubbele loyaliteiten en een voortzetting van de oude verkokering. Moet er niet een andere organisatievorm komen? Zijn sociale wijkteams uitvoeringsorganisaties van de gemeente? Wie bepaalt eigenlijk wat ze moeten doen? Hoe en aan wie leggen ze verantwoording af? Aan de gemeente? Aan burgers?

– *De financiering*

Het principe 'nieuw voor oud' (de oude instellingen brengen hun budget in in de nieuwe structuur) brengt al veel onrust met zich mee. Maar bovendien moet de financiering anders gericht worden: niet op het leveren van producten en diensten maar op het behalen van gewenste resultaten in een bepaald gebied. Hoe introduceer je een vorm van kostenbewustzijn bij de professionals in de wijkteams? Wat zijn de mogelijkheden van populatiegebonden of gebiedsgerichte financiering gericht op *outcome*?

Dat zijn problemen die menig betrokkene slapeloze nachten bezorgen: we weten niet zeker of en hoe het werkt en toch moet het meteen 'voor het échie'. In de komende bladzijden gaan we die slapeloosheid

bestrijden door de historische en institutionele context van die problemen te schetsen (hoofdstuk 2 en 3). Vervolgens schetsen we langs vier dimensies een perspectief voor de wijkteams: professioneel (4), institutioneel (5), financieel (6) en politiek (7). Om ten slotte (in hoofdstuk 8) een aantal conclusies te trekken over de werkbaarheid van die perspectieven.

Deze hoofdstukken wisselen we vanaf hoofdstuk 3 af met een beschrijving van de aanpak in vier middelgrote steden die – hoe verschillend ook – voorop gaan in het hervormen van het sociale domein in het licht van de aanstaande decentralisaties, zoals dat in het beleidsjargon heet. Waar ons essay noodzakelijkerwijs abstraheert om in algemene zin problemen, ontwikkelingen en dilemma's in kaart te brengen, vindt de geïnteresseerde lezer in de beschrijvingen van Leeuwarden, Nijmegen, Eindhoven en Zaanstad handvatten om zich een concrete voorstelling te maken van de ingrijpende veranderingen die gemeenten moeten realiseren om de decentralisaties het hoofd te bieden.

2. De gestage lokalisering van het sociale

De Nederlandse verzorgingsstaat maakt momenteel een transformatie door die haar weerga niet kent. Na een lange aanloop gaan dezer jaren sociale taken en verantwoordelijkheden naar de gemeenten ter waarde van ongeveer €10 miljard. Op een totaalbedrag aan inkomsten van zo'n €52,5 miljard is dat een stijging van de gemeentebegrotingen met bijna 20 procent. Deze verschuiving maakt dat de term 'verzorgingsstaat' steeds minder goed de lading dekt. De nieuwe directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau Kim Putters sprak daarom onlangs van 'het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad'. Of het inderdaad alles *verzorging* is wat de klok slaat, valt te betwijfelen, maar de verschuiving van staat naar stad is onomstreden. Tot voor kort bleef de portefeuille 'Sociaal' bij formatieonderhandelingen nog wel eens tot het laatst liggen. Wethouders die zich wilden profileren, kozen liever voor 'Economie' of 'Grondzaken'. Bij de formatie na de komende gemeenteraadsverkiezingen, maart 2014, kon dat wel eens anders liggen. 'Sociaal' wordt een grote portefeuille en... een portefeuille waarop politiek te bedrijven is: het gaat ergens om. Wie denkt dat die verschuiving een rijksfoefje is om bezuinigingen te realiseren, heeft het mis. Natuurlijk: de kabinetten Rutte-I en -II grepen de mogelijkheid van de decentralisaties aan om de budgetten ingrijpend te korten, maar de lijn van decentralisatie is al decennia gaande en verscherpt doorgezet toen Nederland net als de rest van de wereld

in hoogconjunctuur verkeerde. In feite ging de decentralisatie van rijkstaken op sociaal terrein al van start toen de verstatelijking net op zijn hoogtepunt verkeerde: vanaf het laatste kwart van de twintigste eeuw. Het was het kabinet Den Uyl, dat op basis van de zogeheten Knelpuntennota (1973) constateerde dat het welzijnswerk een 'lappendeken' was. Om daar meer samenhang in te brengen was het lokale niveau van groot belang. Gemeenten konden rekenen op 'rijksbijdragen' als ze op democratische wijze 'wijkwelzijnsplannen' opstelden. Wettelijke dekking daarvoor werd geboden door de Kaderwet Specifiek Welzijn. Die operatie bleek in de praktijk zeer omslachtig te zijn. CDA-minister Brinkman besloot begin jaren tachtig de Kaderwet in te trekken en in plaats daarvan het geld dat van rijkswege naar welzijnswerk ging in één beweging naar het gemeentefonds over te hevelen. In 1985 was dat feitelijk de eerste vingeroefening in sociaal decentraliseren. Bijna 20 jaar bleef het vervolgens stil, althans: voor zover het om grote wetgevingstrajecten ging. De decentralisatie van het welzijnswerk bleek enerzijds een succes: gemeenten namen hun nieuwe verantwoordelijkheid serieus en ontwikkelden in samenspraak met het rijk, kennisinstituten, koepelorganisaties en burgers lokaal sociaal beleid. Anderzijds knaagde er ook wel iets: in de praktijk bleken er schotten tussen welzijn en zorg die als rem werkten op effectieve samenwerking. In de loop van die twee decennia groeide dan ook vanuit het lokale veld de roep om vormen van 'integrale' financiering. Die roep werd pas echt gehoord toen duidelijk werd dat de kosten van de verzorgingsstaat op termijn niet betaalbaar zouden zijn (overigens vooral doordat de zware, institutionele zorg uitbundig bleef groeien). Vlak na de eeuwwisseling ontstonden de eerste gedachten voor een 'dienstenwet' of 'Wet Maatschappelijke Zorg' waarin wetten op het gebied van zorg en welzijn zouden worden samengevoegd en onder lokale aansturing gebracht. Het duurde nog tot 2007 voor die gedachten kracht van wet kregen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Gemeenten in het zadel

Het is waarschijnlijk iets te mooi om de WMO alleen te zien als het vehikel dat lokale samenhang tussen zorg en welzijn mogelijk maakte. Er is namelijk een ander aspect dat de wet tot een bruikbaar instrument maakt voor de transformatie van de verzorgingsstaat: het compensatiebeginsel. Waar AWBZ-voorzieningen rechtens afdwingbaar zijn, zijn WMO-voorzieningen dat veel minder. De wet schrijft gemeenten niet voor welke voorzieningen ze dienen te leveren, maar slechts dát ze op een of andere manier burgers compensatie moeten bieden voor belemmeringen die ze ervaren bij deelname aan de samenleving. Op

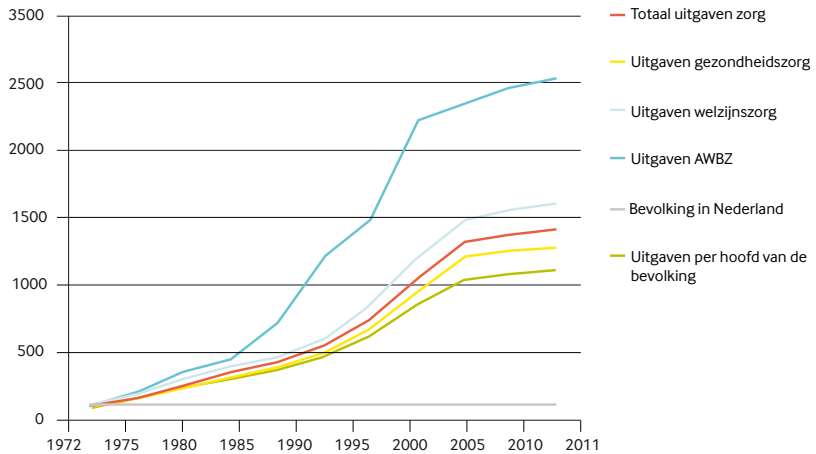
basis van dat verschil tussen recht en compensatie hebben we de afgelopen jaren nieuwe begrippen geboren zien worden, zoals 'pakketmaatregel' en 'keukentafelgesprek'.

Het eerste begrip staat voor de verdere overheveling van functies uit de AWBZ (recht) naar de WMO (compensatie): de WMO werd zo een overloop voor dure open-eind gefinancierde voorzieningen. Het einde van dit overhevelingsproces is nog lang niet in zicht. Meer en meer zal het sociale domein in handen komen van gemeenten. Naar verluidt verdwijnt het compensatiebeginsel in de nieuwe WMO, om plaats te maken voor het 'maatwerkprincipe' en de meer methodische uitgangspunten van Welzijn Nieuwe Stijl. Dat betekent dat WMO-voorzieningen steeds minder zullen voortvloeien uit een aanspraak van burgers en steeds meer het resultaat zullen zijn van het lokale overleg tussen burgers, professionals en overheden.

Het tweede begrip – 'keukentafelgesprek' – geeft daar in feite richting aan. Het duidt een nieuwe oriëntatie aan: waar ambtenaren tot de komst van de WMO op een aanvraag van een burger reageerden door aan de hand van vinkjes op een formulier de aanspraak te verifiëren, gaan ze nu in gesprek over wat die burger en zijn netwerk zelf nog kunnen. Dat kost wat meer tijd, maar levert in de uitvoering besparingen op, die de gemeente moet benutten om de kosten beheersbaar te houden.

Op een ander speelveld van de verzorgingsstaat deed zich een vergelijkbare ontwikkeling voor: werk en inkomen. De Algemene Bijstandswet bezegelde vanaf 1965 het *recht* op een uitkering. In tijden van hoogconjunctuur en bijna volledige werkgelegenheid functioneerde dat goed, maar toen in de jaren tachtig de werkloosheid dramatisch toenam, bleek dat recht een averechtse werking te hebben: voor groepen werklozen werd de bijstandsuitkering een basisinkomen. Dat bemoeilijkte soms de herinschakeling in het arbeidsproces. Uit de Verenigde Staten ('*Wisconsin works*') en Scandinavië ('*het Zweedse model*') werden methoden gehaald om daar wat aan te doen. '*Workfare*' was daarvan de noemer, een combinatie van welfare en work moest het doen. Die combinatie viel eigenlijk alleen waar te maken onder directe sturing van de lokale overheid. Daar paste een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden bij. Die werd na jarenlange voorbereiding vastgelegd in de Wet Werk en Bijstand, van kracht sinds 2004. Gemeenten werden verantwoordelijk voor het hele proces: niet alleen het verstrekken van uitkeringen, maar ook de re-integratie van werkkzoekenden. Ze kregen ook de zeggenschap over de daarbij behorende budgetten: de besparingen die ze behaalden door meer werkkzoekenden aan het werk te helpen, mochten ze houden.

Figuur 1: Uitgaven in de zorg sinds 1972 (1972=100).



Bron: CBS

22

De Wet Werk en Bijstand in 2004, de WMO in 2007, de pakketmaatregelen vanaf 2009, en vanaf 2011 de plannen voor de gigantische decentralisaties – met elkaar zijn het mijlpalen in een transformatie van de verzorgingsstaat in een nieuw stelsel van zorg en welzijn waarin het lokale een veel prominenter rol speelt dan de afgelopen decennia. Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad – zoals SCP-directeur Kim Putters het beschreef? Ach, waarom niet werkstad, of participatiestad, of welzijnsstad? Kern van de verschuiving is wat je 'lokalisering van het sociale' zou kunnen noemen. Nooit eerder in de geschiedenis waren er zoveel mogelijkheden om lokaal sociaal beleid te maken.

Lange aanloop

Die lokalisering sluit aan bij een veel langere historische kritiek op de verzorgingsstaat. In het publieke debat lijkt het er wel eens op alsof nu, in het tweede decennium van de 21^e eeuw, het besef tot ons lijkt door te dringen dat onze verzorgingsstaat niet alleen een positieve, maar ook een problematische kant kent. Niets is minder waar. De verzorgingsstaat heeft, vanaf het moment dat in de twintigste eeuw de nationale staat het project onder haar hoede heeft genomen, eigenlijk altijd onder kritiek gestaan.

Zo schrijft Jo Hendriks, staatssecretaris volksgezondheid in het kabinet Den Uyl, al in 1976 in het voorwoord van een informatiebulletin over gezondheidsbevordering:

‘Hoe belangrijk de verworvenheden van de verzorgingsmaatschappij ook mogen zijn, zij houden het gevaar in zich de mensen onmondig en onzelfstandig te maken. De mensen hebben de directe betrokkenheid bij eigen en andermans welzijn voor een groot deel verloren. Zij hebben steeds meer geleerd, pijn en verdriet te ontlopen en verantwoordelijkheid voor de eigen gezondheid af te wentelen. Zij hebben “geleerd” de zorg voor de eigen gezondheid uit te besteden aan een steeds volmaakter lijkend gezondheidszorgsysteem. Van de andere kant wordt de verantwoordelijkheid voor eigen welzijn langzamerhand geheel van de mensen afgenomen door de alom tegenwoordige verzorgingssystemen. (...) Mede daarom worden wij gedwongen naar andere wegen voor gezondheidsbevordering om te zien. Wegen die de mensen minder afhankelijk maken van de verzorgingssystemen. De nadruk zal hierbij moeten liggen op zelfhulp, vrijwilligerswerk, kleinschaligheid van organisatie en decentralisatie van bestuur.’

Hendriks’ verre opvolger, staatssecretaris Van Rijn, verkondigt ruim 35 jaar later een boodschap met grosso modo dezelfde ingrediënten: burgers moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor de zorg, het moet kleinschaliger en dichter bij burgers en daarom worden belangrijke delen van de zorg gedecentraliseerd.

23

Wat zegt dat nu? Is er dan de afgelopen 35 jaar niks gebeurd? Nou nee, het zegt eigenlijk vooral dat de verzorgingsstaat tamelijk immuun is voor dit type kritiek. Dat komt doordat ze niet louter een intentioneel project is, met bediscussieerbare voor- en nadelen, maar simpelweg ook een materiële praktijk, een gestaag voortgaande economie, waarin zich belangen hebben genesteld, waar beroepsgroepen hun brood verdienen en organisaties functioneren die uit zijn op groei. Die werkelijkheid heeft zich de afgelopen 35 jaar niet laten corrigeren door een goedbedoeld beroep op meer verantwoordelijkheid, een appel op kleinschaligheid en intermenselijke betrokkenheid. Staatssecretaris Van Rijn zou een gewaarschuwd man moeten zijn. Een moreel appel op burgers is onvoldoende om de harde institutionele praktijk te veranderen. De geschiedenis laat zien dat er meer moet gebeuren.

Expertocratie

Tussen 1972, zo ongeveer de tijd dat Jo Hendriks als staatssecretaris aantrad, en 2011 zijn de totaaluitgaven voor zorg verdertienvoudigd (+1300%), terwijl de bevolking slechts met een kwart steeg. Per hoofd van de bevolking betaalden we in 2011 ruim €5000 aan zorg, in 1972

was dat omgerekend nog geen €500. De kosten van de AWBZ kwamen in 1972 iets boven de miljard euro uit, in 2011 was dat ruim 25 miljard. Natuurlijk, die stijging van de kosten heeft alles te maken met kwaliteitsverbeteringen in de zorg, met betere behandelingen, met de kosten van de groeiende vergrijzing, met inflatie en met de wet van Baumol, die zegt dat de kosten in de zorg altijd omhoog gaan omdat er nu eenmaal niet of nauwelijks productiviteitswinst geboekt kan worden.

Dat is allemaal waar. Maar het is niet het hele verhaal. De kostenstijging wordt ook aangejaagd doordat het systeem steeds meer werk naar zich toe trekt. De socioloog Jacques van Doorn muntte hiervoor al in 1978 de term *expertocratie*, een vorm van moderne samenleving waarin beroepskrachten zich opwerpen als de deskundigen ('experts') bij uitstek om steeds preciezer gedefinieerde problemen onder hun hoede te nemen. In weerwil van alle politieke (Hendriks) en sociologische (Van Doorn) waarschuwingen heeft zich de afgelopen halve eeuw een explosief groeiende publieke sector ontwikkeld die nagenoeg aan elk menselijk probleem op een of andere manier een perspectief van behandelbaarheid verbond. Want in een tijdperk waarin technologisch steeds meer denkbaar en mogelijk werd, konden menselijke euvels op het terrein van opvoeden, werk, gezondheid, psyche en relaties toch niet onaangeraakt blijven.

De moderne verzorgingsstaat is gemaakt naar het evenbeeld van de generatie die in mentaal opzicht in de roerige jaren zestig en zeventig aan de macht is gekomen. Die droeg het beeld uit van ondernemende, zelfredzame burgers, waarbij de verzorgingsstaat weinig anders is dan een soort supermarkt waar je in geval van tegenslag langs wipt om precies datgene te halen wat nodig is om in het mankement te voorzien. Dat is gaan voorkomen als een individueel recht, en omdat we rijk en veeleisend zijn geworden, hebben we voor elk probleem een apart schap ingericht, met gespecialiseerde professionals in gespecialiseerde voorzieningen.

Daarmee kwam een geheel eigen dynamiek op gang. Opgetild door marktwerking, daaruit voortvloeiende schaalvergrotingen en de daarop volgende bestuurlijke reacties groeide de publieke dienstverlening uit tot een keur aan afstandelijke instituties die erop zijn ingericht om burgers-met-mankementen (dan wel kwetsbare doelgroepen of wijken met problemen) in productie te nemen. Dat is een ingrijpende omschakeling geweest: in een halve eeuw vond een transformatie plaats van een verzuild stelsel waarin klassieke liefdadigheid zich verbond met ontluikende sociale professionaliteit tot een steeds omvangrijker publieke economie die belangrijk bijdraagt aan het BNP en die zich ook niet gemakkelijk aan de kant laat zetten.

Groei

Zodra een (mis)toestand als maatschappelijk probleem wordt ervaren, raakt die zorg economie op dreef en volgt onvermijdelijk institutionele groei. Voorbeelden zijn er inmiddels te over. In maart 2013 meldde *de Volkskrant* nog dat de uitgaven voor de behandeling van dyslexie sinds 2009, toen behandeling een plek kreeg in het verzekeringsstelsel (en er dus geld verdiend kon worden met het etiket), gestegen zijn van €11 miljoen naar €53 miljoen per jaar. Een vergelijkbaar verhaal gaat op voor de behandeling van ADHD, waarvan zowel het aantal diagnoses als het daaruit voortvloeiende medicijngebruik in de afgelopen tien jaar buitenproportioneel zijn gestegen. Sinds 2000 is bij alle jeugdzorgvoorzieningen het gebruik met 8 procent per jaar gestegen, terwijl het aantal jeugdigen in de bevolking in dezelfde periode nauwelijks is toegenomen. Daarbij geldt, aldus een onderzoek van het SCP (Pommer e.a. 2011), dat min of meer toevallige omstandigheden bepalen of een probleem met jeugdigen als psychisch, sociaal of justitieel wordt gezien. Dat is afhankelijk van de vraag met welke 'deskundige' iemand te maken krijgt.

Hoe vanzelfsprekend deze dynamiek werkt, bleek dit voorjaar nog eens vlak na het drama met de broertjes Ruben en Julian, tragische slachtoffers van een jaren durende vechtscheiding. Waarom heeft jeugdzorg dat niet kunnen voorkomen, was de vraag die onmiddellijk hardop werd gesteld nadat de lichamen van de jongens gevonden waren. De belangrijkste oorzaak is, zo schreef hoogleraar forensische psychologie Corine de Ruiter in het *NRC Handelsblad* van 22 mei 2013, een paar dagen nadat de broertjes dood waren gevonden, 'het ontbreken van specialistische deskundigheid bij de medewerkers van het Advies- en meldpunt Kindermishandeling, Bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming.' De Rotterdamse kinderrechter Bogaards meldde in dezelfde krant dat hij in het geval van vechtscheidingen geen vertrouwen had in gezinsvoogden die toezicht kregen op de veiligheid van kinderen, omdat deze 'geen kaas hadden gegeten van relatieproblemen en daarvoor ook niet waren opgeleid'. Hun oplossing laat zich raden: *vechtscheidingspecialisten*.

Deze reflex van expansie, specialisering en geïndividualiseerde probleemontferming is tot diep in de genen van de systemen doorgedrongen. Hij heeft zich genesteld in de routines, in de bejegening, in 'perverse prikkels' in de financiering, in de economie van zorg en welzijn. De bestuurskundige Willem Trommel spreekt van 'gulzig bestuur' maar misschien zou je beter kunnen spreken van een 'gulzige institutionele logica'. Het is immers niet het bestuur of de overheid die bedenkt dat een op de vijf Nederlanders psychische problemen kent,

maar dat is de mantra die uit de geestelijke gezondheidszorg opstijgt om te benadrukken dat deskundige hulp geboden is. Het is ook niet de overheid die erop uit is om één op de zeven kinderen en jongeren te voorzien van een formele indicatie voor speciale zorg of speciaal onderwijs, maar dat is het samenspel van bezorgde ouders en hulpvriendelijke en risicomijdende deskundigen. Zij voeren met de beste bedoelingen een een-tweetje uit met als doel menselijke tekortkomingen te repareren. Die institutionele logica is zo dwingend geworden dat het heel moeilijk is eraan te ontsnappen.

Ontsnappen aan bureaucratie

Dat dwingende karakter maakt de verzorgingsstaat tamelijk immuun voor goedbedoelde kritiek. Toch kan niet volgehouden worden dat de kritiek op de verzorgingsstaat nergens toe geleid heeft. Er zijn voortdurend initiatieven geweest om aan de institutionele maalstromen van de verzorgingsstaat te ontsnappen. Er zijn voortdurend mensen opgestaan die aan de bel hebben getrokken tegen de bureaucratische verwording van voorzieningen en die projecten gestart zijn om los te komen van de institutionele logica van de verzorgingsstaat. En de laatste jaren zijn hun gelederen zelfs in omvang toegenomen met beleidsmakers, bestuurders en zelfs managers.

De jaren zeventig kenden bijvoorbeeld een hausse aan zelfhulpinitiatieven, met name in de sfeer van de vrouwenbeweging. Voor de eigen verhalen van vrouwen, zo luidde toen de kritiek, was binnen de traditionele hulpverlening geen ruimte. Vrouwen werden vanuit traditionele beelden en rollen benaderd, als individueel geval gezien en als zodanig behandeld. De enige manier om daaraan te ontsnappen was bij elkaar komen, de verhalen en ervaringen te delen en elkaar te ondersteunen. Zo ontstond specifieke aandacht voor hulpverlening aan vrouwen, die zich vervolgens weer institutionaliseerde. Een soortgelijke weg ging de alternatieve hulpverlening (JAC's, Release) en de wegloophuizen voor (ex)psychiatrische patiënten.

Een mooi voorbeeld is ook de opkomst van 'bemoeizorg' door toedoen van sociaalpsychiatrisch verpleegkundige Henri Henselmans. Hij signaleerde begin jaren negentig dat mensen met zware psychische problemen zich niet op de kantoren van de GGZ meldden. Een grote groep 'zorgmijders' bleef buiten bereik. Henselmans en zijn collega's gingen deze mensen thuis bezoeken. Ze lieten zich niet zomaar wegsturen, slaagden er heel langzaam in vertrouwen te winnen en wisten daardoor weer wat licht te brengen in het leven van de mensen die zij opzochten. Henselmans muntte er uiteindelijk de term *bemoeizorg* voor. Het leidde in de jaren negentig in de sociale sector tot een

discussie over 'modern paternalisme', waarin opnieuw volop kritiek op de bureaucrativering van professioneel handelen te beluisteren was. Er lag een oproep in besloten aan professionals om meer 'hartstocht voor het alledaagse leven' te tonen en zich minder te laten inkaderen door de voorschriften van steeds grootschaliger opererende instituties. Dat geluid won na de eeuwwisseling aan kracht. In 2001 werd in de sfeer van de jeugdzorg de eerste Eigen Kracht conferentie in Nederland georganiseerd, een methodiek waarin niet de professional het behandelplan vaststelt, maar het gezin zelf en sociale netwerk daaromheen. De institutionele jeugdzorg moest er aanvankelijk niet veel van weten; tien jaar later zijn er meer dan 8.000 conferenties georganiseerd. In het maatschappelijk werk klonk de roep om terug te keren naar waar deze werksoort ooit begon: dicht bij mensen opereren, in de *newspeak* van deze tijd *outreaching* werken genoemd. In het beleid vertaalde deze overtuiging zich in de Achter-de-Voordeuraanpak. Er groeide een heuse Eropaf!-beweging die de systeemwereld achter zich wilde laten en de leefwereld van mensen als werkterrein wenste te nemen. Professionals morrelden steeds nadrukkelijker aan het keurslijf van de grote, steeds verder bureaucratiserende instellingen en probeerden praktijken tot stand te brengen waarin niet de eisen van de instellingen, maar dienstbaarheid aan mensen centraal kwam te staan.

Die vernieuwingsbeweging resulteerde ook in nieuwe instituties. Neem het streven van Hans van Putten die in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking in 2001 startte met de organisatie van Thomashuizen, genoemd naar zijn zoon die wegwijnde in een grote zorgvoorziening. Van Putten wilde iets huiselijks, iets warmes, iets waar mensen zich thuis kunnen voelen. De Thomashuizen sloegen enorm aan. Thomas zelf overleed in 2006, maar de huizen gaan door. Inmiddels zijn er al meer dan honderd.

Sterk tot de verbeelding spreekt ook het verhaal van Jos de Blok en zijn Buurtzorg Nederland. Hoewel zelf 'anti-manager' is hij al een paar keer verkozen tot zorgmanager van het jaar. De van oorsprong wijkverpleegkundige De Blok was leidinggevende in de thuiszorg. Steeds vaker moest hij verpleegkundigen vertellen hoe ze hun werk moesten doen en steeds nadrukkelijker had hij het gevoel dat het niet goed was. Bovendien zag hij de band tussen professional en cliënt steeds oppervlakkiger worden. Voor een praatje was geen tijd (en geld). De Blok nam ontslag en startte in 2007 in Hengelo met een nieuw team, kleinschalig georganiseerd, buurtgericht en zelfsturend. Buurtzorg werkt in buurten met kleine teams van maximaal twaalf medewerkers, die binnen een aantal algemene condities een grote vrijheid hebben om de zorg voor hun klanten naar eigen inzichten te regelen. Het gaat niet om protocollen en tijdmetingen, het gaat om het zo goed mogelijk leveren

van zorg door mensen die een vertrouwd gezicht zijn voor hun cliënten en waarin ruimte is voor de omgeving van mensen en hun sociale netwerk, om het professionele handelen aan en bij te sturen. Zes jaar later is Buurtzorg uitgegroeid tot een organisatie met 500 teams, 5.500 medewerkers en een omzet van zo'n €200 miljoen. En dat zonder managers. Er zijn alleen enkele regiocoaches en er is een geavanceerd IT-systeem.

Wijken als kraamkamers

Er is, met andere woorden, al decennia een vorm van organiseren in de maak die de institutionele logica van de verzorgingsstaat niet volgt. En waarin naar andere verhoudingen tussen burgers en beroepskrachten wordt gezocht. In het kielzog daarvan zwelt ook de kritiek op beheersings- en verantwoordingssystemen aan.

Overheden, zowel landelijk als lokaal, zijn daar de afgelopen jaren steeds gevoeliger voor geworden, niet in de laatste plaats omdat zij met de rekening van de institutionele gulzigheid worden geconfronteerd. De Wet Werk en Bijstand, de WMO en de VWS-campagne voor Welzijn Nieuwe Stijl (2010) illustreren dat. Zeker Welzijn Nieuwe Stijl is met zijn acht bakens eigenlijk een een-op-een vertaling van de ervaringen in vernieuwende praktijken: eigen kracht, eropaf, minder individueel, meer collectief, evenwichtige verhoudingen tussen formele en informele zorg, integraal, meer ruimte voor de professional.

De wijkenaanpak, waartoe het kabinet Balkenende-Bos in 2007 besloot, met aanvankelijk minister Ella Vogelaar in charge, bleek een katalysator van dat proces. In veertig wijken in achttien gemeenten kwamen middelen ter beschikking om gedurende een tien jaar durende inspanning van corporaties, welzijnsinstellingen, gemeenten en rijksoverheid de mensen in deze wijken naar een hoger bestaansniveau te tillen. In veel van die wijken nam men zich voor om nieuwe grensoverschrijdende initiatieven te nemen, waarin samenwerking, een 'integrale aanpak van problemen' en onorthodoxe werkvormen zich zouden kunnen ontwikkelen. Dat lukte lang niet overal, veel voltrok zich in de toonsoort van het oude liedje.

Maar in een aantal wijken greep men de kans. Zo ging in de Leeuwarder wijk Heechterp-Schieringen een Frontlijn-team van start, een integraal werkend team dat dwars door alle instellingskokers en bureaucratische belemmeringen met wijkbewoners aan de slag ging. In Enschede startte men in de wijk Velve Lindehof met een vergelijkbaar team van wijkcoaches; generalistische professionals van verschillende komaf, die in de wijk opereerden, dicht bij mensen, eropaf gingen, verbindingen legden, vertrouwen organiseerden. Het waren proeftuinen, de

Visitatiecommissie Wijkenaanpak duidde ze in 2011 aan als laboratoria voor vernieuwing en voor een andere omgang tussen burgers en dienstverleners. Liesbeth Spies, de laatste minister van Binnenlandse Zaken in het eerste kabinet-Rutte, riep de Leeuwarder wijk zelfs uit tot 'kraamkamer van de nieuwe verzorgingsstaat'.

Kortom: de vernieuwingsbeweging waarvan de wijkteams de meest recente exponent zijn, kent een lange geschiedenis. In de pels van de verzorgingsstaat zijn al decennia luizen actief. Lange tijd waren Eropaf!, bemoeizorg en wijkgericht samenwerken randverschijnselen, maar in de sociale wijkteams komen ze bij elkaar. Dat zou zomaar de kern kunnen zijn van de lokale opvolger van de verzorgingsstaat.

Om het fenomeen wijkteams goed te begrijpen is het echter nodig hun context nog iets breder te beschrijven. De noodzaak om integraal te werken rond het dagelijks leven van mensen in wijken heeft namelijk niet alleen te maken met trends in de institutionele wereld van de verzorgingsstaat, maar ook met de opkomst van een nieuw type samenleving.

3. Netwerk- samenleving: burgers trekken het initiatief (weer) naar zich toe

Parallel aan de institutionele kritiek op en vernieuwing van de verzorgingsstaat kwam immers een nieuw type samenleving op: de netwerksamenleving. Kern daarvan is een kenniseconomie, die is gebaseerd op technologie, informatie en de toegang tot netwerken. Kapitaal en arbeid zijn niet langer aan een bepaalde plek gebonden en dat maakt de economie globaal. Internationale bedrijven worden zelf netwerken van flexibele werkmaatschappijen die kapitaal en arbeid zo laten circuleren dat dat maximale winsten oplevert. Ook de financiële markten en de internationale misdaad trekken zich steeds minder aan van staatsgrenzen. Nationale overheden staan daar tamelijk machteloos tegenover.

De netwerksamenleving verschilt essentieel van de samenleving zoals we die kenden. Die essentie is namelijk niet meer het bestaan van instituties of zelfs maar maatschappelijke knooppunten, maar het verkeer tusschen die knooppunten. Dat verkeer bepaalt waar zich een knooppunt manifesteert, niet andersom. Er is geen machtscentrum, geen cockpit van waaruit het verkeer geregeld wordt. De steeds ruimer beschikbare informatie- en communicatietechnologie geeft de samenleving nog sterker het karakter van een netwerk. De opkomst van de sociale media (hyves, Facebook, LinkedIn, Twitter) biedt elke burger in principe de mogelijkheid om met alle andere burgers in contact te treden, zonder een ander intermediair dan het 'neutrale' internet. Er zal wel altijd

discussie blijven of dat een voorwaarde was voor omwentelingen als de Arabische lente en massale vernielingen als in de Britse steden in de zomer van 2011 en in het Groningse Haren in de zomer van 2012. Feit is dat ze er een prominente rol in hebben gespeeld. Het organiseren van een oploop is via sociale media vele malen eenvoudiger geworden.

Elkaar vinden

Die netwerksamenleving knaagt voortdurend aan oude institutionele muren. Buiten de oude bastions kunnen mensen elkaar via de nieuwe online platforms vinden om kennis te delen, initiatieven te nemen, nieuwe diensten uit te vinden en te distribueren. Het enige dat je nodig hebt is een laptop en een internetaansluiting. De mogelijkheden voor mensen om samen te werken, met elkaar waarde te creëren, denkbeelden te delen en dienstverlening te organiseren worden dus niet langer gemonopoliseerd door bolwerken van professionals, maar zijn in principe voor iedereen toegankelijk.

Dat is precies wat we overal zien gebeuren. Deskundigen moeten overal in de wereld het podium delen met amateurs die de oude professionele posities steeds nadrukkelijker ondermijnen. Het opensource-besturingssysteem Linux en de online encyclopedie Wikipedia illustreren dat. Slimme bedrijven maken steeds vaker gebruik van een soort publieke wetenschappelijke marktplaatsen (platforms) om kennis op te halen voor hun productontwikkeling. Wie #durftevragen of kortweg #dtv op Twitter verzendt, verbaast zich er elke keer weer over dat hij razendsnel een adequaat antwoord krijgt.

Het is eigenlijk opmerkelijk dat deze revolutie in de sociale sector nog zo weinig wordt doordacht. Ja, er wordt wel eens wat geprobeerd met online hulpverlening (eerste vraag: hoe declareer je dat?) en alle zichzelf respecterende instellingen twitteren tegenwoordig. Ze proberen nog vooral de sociale media te *gebruiken* als een *middel* om de klassieke doelen te verwezenlijken. Maar sociale media zijn geen middel, ze zijn een nieuwe werkelijkheid. Het besef dat die doelen veranderen onder invloed van sociale media, is nog niet diep geworteld.

Dat zal veranderen. Zeker voor alle praat- en mensberoeperen omdat deze maar beperkt beschikken over een eenduidig en exclusief kennisdomein, waardoor hun bastions nooit erg sterk zijn geweest. De kentering zal echter vooral op gang komen, omdat dienstverlenende instellingen een steeds groter probleem hebben met hun transactiekosten – de kosten die gemaakt worden om de diensten aan de man te brengen. Die kosten zijn door de omvang van de organisatie, de lasten van het vastgoed, de oplopende CAO-kosten, de overhead, de stijgende kosten van management en bureaucratische verplichtingen zo hoog

geworden dat ze de concurrentie met buiteninstitutionele, goedkopere en ook nog vaak snellere vormen van dienstverlening niet aan kunnen.

Horizontale netwerkorganisatie

Die nieuwe vormen zijn realiseerbaar doordat ze actief en creatief de mogelijkheden van de nieuwe technologie benutten. Zij manifesteren zich niet als een professionele productie- en declaratiefabriek, maar organiseren zich als een platform, waar kennis publiek beschikbaar wordt gesteld en kan worden aangevuld. En dat platform maakt nieuwe, minder kostenintensieve interacties tussen professionals en burgers/cliënten mogelijk.

Dat klinkt abstract, maar krijgt elke dag weer heel concreet vorm, ook in het sociale domein. Neem Bas Bloem, hoogleraar neurologie aan de Radboud Universiteit, in 2011 met overweldigende meerderheid gekozen tot zorgheld van het jaar. Hij realiseert met behulp van internet (kijk op: www.parkinsonnet.nl) niet alleen een andere omgang tussen arts en patiënt maar heeft ook een interface ontwikkeld om buiten het louter professionele domein relevante kennis op te halen en te verspreiden. Daarmee kan de kwaliteit van de zorg echt verbeterd worden, omdat optimaal gebruik wordt gemaakt van de kennis van patiënten. De zorg kan in zijn ogen vele malen goedkoper, maar dan moeten we het wel anders durven te organiseren en ook andere kennis dan professionele kennis toelaten. Of neem Jos de Blok, we haalden hem al eerder aan. Hij brak radicaal met de oude verticale georganiseerde bastions in de thuiszorg en ontwikkelde een horizontale netwerkorganisatie, waarbij het centrale apparaat niet de cockpit is met De Blok aan de stuurknuppel, maar een effectief platform voor zelfstandige teams en een plek waar medewerkers en cliënten (via het buurtzorgweb) kennis en informatie kunnen delen.

Startten Bloem en De Blok vanuit de oude instituties, ook daarbuiten bruist het van de initiatieven. Wijzelf zijn nauw betrokken bij de oprichting van het derde Broodfonds in Nederland, een coöperatie van zelfstandigen die elkaar de maand doorhelpen als iemand door ziekte niet kan werken. Of neem een kijkje op www.thuisafgehaald.nl, een marktplaats voor maaltijden. De website koppelt mensen die willen koken aan mensen die daar geen zin in hebben. Wie zin heeft om te kokkerellen, kookt voor tien mensen tegelijk. Mensen die geen zin of tijd hebben, kloppen bij buurtgenoten aan en betalen daarvoor. Weg met het corvee, weg met de opwarmschotels van Albert Heijn. De website vormt een toegangspoort tot werelden in je eigen buurt, die je anders nooit zal kennen. Dat maakt onverwachte verbindingen mogelijk. De ene dag haal je Koerdisch eten bij een vluchteling. De volgende week een exquis

gerecht bij een eenzame *expat*. De week erna sta je aan de deur bij een student voor een groentetaart.

Er zijn meer voorbeelden van die nieuwe economie. Wie op vakantie wil kan zijn huis ruilen met een ander. En anders via *couch surfing* een logeerplek bij iemand thuis regelen. Wie een lift nodig heeft kan met de app *together* zien of er iemand toevallig die kant op gaat. Wie tijdelijk een auto nodig heeft kan die via *wego.nl* tegen een kleine betaling lenen van iemand in de buurt. Wie geen wasmachine heeft, kan tegen een kleine vergoeding zijn was doen bij de burens. Wie een boek zoekt kan het kopen, maar het ook lenen in zijn netwerk of via een virtuele bibliotheek in contact komen met een bezitter van het boek. Alles valt te delen.

Wortels

Door het gesomber over de economische crisis lijkt het alsof we kampen met een grote nationale schaarste, met voortdurende tekorten. Maar deze voorbeelden laten zien dat er ook een heel andere manier is om in de wereld te staan, om mensen met elkaar te verbinden. Hoeveel koks kunnen niet met weinig extra moeite meer koken? Hoeveel tijd staan auto's ongebruikt voor de deur? Hoeveel gereedschap ligt onaangeroerd in de schuur? Hoeveel boeken staan voor niets in de kast? Hoeveel spelletjes liggen op een zolder te verstoffen? En als je 's ochtends en 's middags de fileberichten hoort, kun je toch moeilijk volhouden dat er te weinig auto's zijn met een plek over voor een passagier.

Het probleem is dat we in ons beleid, in ons denken nog vast zitten aan een oude voorstelling van Nederland. Nederland is groot geworden in een proces van verzuiling, waarin hiërarchisch geordende organisaties de vormgeving verzorgden van talloze aspecten van het dagelijks leven. De school, de voetbalclub, de krant, de omroep, de politieke partij – alles was tot een halve eeuw geleden verbonden in instituties waaraan moeilijk te ontsnappen viel. Politieke partijen en organisaties in het maatschappelijke middenveld konden rekenen op een vaste achterban. Het was overzichtelijk, zeker gezien vanuit de hogere regionen van de verzuilde en bestuurlijke elites. Die wisten waar ze aan toe waren en wat hen te doen stond.

De netwerksamenleving maakt een einde aan die voorspelbaarheid. Zij luidt, zoals politieke partijen bij elke verkiezing ervaren, het einde in van de trouwe achterbannen. Bindingen op basis van een langdurige loyaliteit spreken jonge generaties niet langer aan. Zij laten zich niet indelen in een sociaaleconomische klasse en zij zien zichzelf ook niet in de eerste plaats als lid van een religieuze gemeenschap. De Franse filosofen Gilles Deleuze en Felix Guattari vergelijken deze nieuwe

netwerksamenleving met een 'rizoom'. Dat is een horizontaal vertakte wortelstokstructuur waarin geen hoofdwortel te ontdekken valt en waarvan de zijtakken ook niet meer tot de moederplant zijn te herleiden. Een rizoom woekert ondergronds voort en er ontstaan voortdurend nieuwe verbindingen. Hardnekkig onkruid, zoals brandnetels, groeit zo. Internet kent ook zo'n wortelstokstructuur; er zijn geen hoofdpaden, maar wel verbindingen en knooppunten in een oneindig voortwoekerend netwerk van verbanden en connecties.¹

Het rizoom van het wereldwijde web ontwikkelt zich naast en onder de hiërarchische ordeningen van de offline wereld en maakt die in toenemende mate overbodig. Dat stelt instituties voor de uitdaging zich opnieuw uit te vinden en zich ook horizontaal te organiseren. In feite is dat wat organisaties als Buurtzorg en de Opvoedpoli doen. Het stelt ook de overheden voor een uitdaging. De overheid als voorkokende beleidsfabriek is, als je het aan de vernieuwers vraagt, 'passé'. Zo ga je niet meer met de samenleving om. Wat men zoekt, is een overheid die weer tussen de mensen komt, die aansluiting zoekt bij de nieuwe dynamiek van de netwerksamenleving, een overheid die bindend vermogen ontwikkelt. Dat vereist een andere *mindset*, een andere cultuur, andere overheidsdienaren.

Lokale overheden nemen het voortouw

35

Het is zeer de vraag of de nationale staat in dit nieuwe krachtenveld nog een leidende rol kan vervullen. In zijn dit najaar te verschijnen boek *If mayors ruled the world* betoogt de Amerikaanse politicoloog *Benjamin Barber* dat de nationale staat aan het einde van zijn Latijn is en allang niet meer het beste instrument is om grote maatschappelijke problemen op te lossen. De natiestaat was het perfecte recept om in de negentiende eeuw relatief onafhankelijke nationale sociaaleconomische systemen te ontwikkelen. In een wereld waarin alles met elkaar verweven is, verliest de natiestaat echter haar betekenis en keren we terug naar het niveau waar mensen hun levens en hun bestaansvoorwaarden organiseren. Dat zijn de steden of – wat abstracter – stedelijke agglomeraties, waar wereldwijd al meer dan de helft van de bevolking en in de westerse wereld al meer dan 80 procent van de mensen hun dagelijkse bestaan organiseert.

Die verplaatsing is al gaande. Barbers boek draagt als ondertitel: *Dysfunctional nations, rising cities*. Waar nationale staten voornamelijk tot papieren beleid komen en met bureaucratische instrumenten

¹ De rizoom-metafoor is ontleend aan het essay *De boom en het Rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*, geschreven door M. van der Steen, R. Peeters en M. van Twist, uitgave Ministerie van VROM, februari 2009.

proberen hun greep te handhaven, nemen steden steeds vaker concrete initiatieven om problemen met veiligheid, milieu, werkgelegenheid en volksgezondheid aan te pakken. De Londense burgemeester Boris Johnson en vooral zijn Newyorkse collega Bloomberg figureren in Barbers betoog als boegbeelden. Zij zijn losgekomen van klassieke politieke stromingen, tonen hartstocht voor hun stad, lanceren creatieve en krachtige oplossingen, zetten hun eigen koers uit en verkondigen luidkeels dat ze lak hebben aan hun nationale overheid. Zo laat Bloomberg zich op het terrein van veiligheid en politie-inzet niets gelegen liggen aan Washington en is hij in de strijd tegen obesitas een vendetta begonnen tegen grote bekers Cola en andere suikerhoudende frisdranken. Onlangs joeg hij de Newyorkse horeca in de gordijnen door een verbod aan te kondigen van alle plastic verpakkingsmaterialen voor dranken en maaltijden, omdat de stad de deze enorme berg vervuiling simpelweg niet meer kan verwerken. Barber ziet dit type plaatselijke leiders overal opkomen. Ook in Nederland is die beweging onmiskenbaar zichtbaar. Wat dat betreft worden de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 de interessantste sinds tijden. Niet alleen brengen de komende decentralisaties gemeenten op een aantal wezenlijke maatschappelijke terreinen *in the lead*, er ontstaat ook echte branie. Zo schreven op 18 september 2012 – we hadden net de verkiezingen gehad, de formatie moest nog beginnen – de burgemeesters van de vier grote steden in de Volkskrant een open brief aan het nieuw te vormen kabinet. Ze presenteerden zich als de grote oplossers, die veel meer met gewone mensen te maken hebben dan politiek Den Haag:

'Het Binnenhof is niet de plaats waar starters hun eerste huis kopen, waar ondernemers hun bedrijf beginnen en werklozen een baan bieden, waar schepen en vrachtwagens goederen in- en uitladen, waar mensen zich omscholen om kans te maken op werk, waar ouderen en zieken hun zorg krijgen en waar kinderen naar school gaan. Het is niet de plek waar de motor van de economie draait. Dat zijn de steden.'

Die steden worden volgens de vier burgemeesters zwaar gehinderd door het rijk. Immers, zo stellen ze: 'Zodra het kabinet en de Tweede Kamer taken overdragen aan gemeenten, wordt alles meteen dichtgestuurd met regels, voorwaarden en protocollen. Voor de steden blijft er zo in de praktijk nauwelijks ruimte over om te doen wat nodig is.' Om daar verandering in te brengen stellen de vier niets minder voor dan een *'new deal'* die vooral inhoudt dat de gemeenten in positie worden gebracht als de 'eerste overheid'. Op allerlei terreinen – de burgemeesters noemen woningbouw, arbeidsmarkt, jeugdzorg en openbaar

vervoer – moeten gemeenten ‘de vrijheid krijgen om het stelsel opnieuw in te richten, zonder zich voor alles te moeten verantwoorden aan het Binnenhof.’

Dat nieuwe lokale zelfbewustzijn is geen toeval. Volgens Barber keert de politiek daarmee terug naar zijn oorsprong, de polis, de agora, waar burgers met elkaar hun belangen wegen en hun keuzes maken. In een moderne, geglobaliseerde wereld is dat wellicht een wat al te romantische droom. Maar er ontstaat onmiskenbaar een arena waar bestuurders en politici weer hun elan kunnen terugvinden, waar ze idealen inhoud kunnen geven, waar ze kunnen ontsnappen aan het eindeloos vaststellen van beleid op alsmaar geduldiger wordend papier.

Burgerkracht

Een van de grote uitdagingen waarvoor lokale overheden en de oude instituties staan, is aansluiten bij de potentie die burgers hebben – als individu, in hun primaire leefverbanden en in hun sociale netwerken. Die potentie is op zichzelf niets nieuws: de mens is een sociaal dier, dat zich van nature bekommert om zwakkere exemplaren van de soort. Die bekommernis kreeg van oudsher vorm in naastenliefde, maar ook in de organisatie van sociale arrangementen die de aanzet vormden tot de verzorgingsstaat, denk aan woningcorporaties, ziekenhuizen, maatschappelijk werk en speeltuinverenigingen. Ook onder de verzorgingsstaat bleef die burgerkracht bestaan, zij het dat ze in institutioneel verband steeds nadrukkelijker als ‘vrijwilligerswerk’ werd behandeld. Burgers die hun hart wilden laten spreken, konden dat op kleine schaal voor hun eigen naasten doen; als ze het op grotere schaal wilden doen, konden ze bijna niet om verticale instituties heen, zoals kerken of de instellingen van de verzorgingsstaat.

De netwerksamenleving opent in dat opzicht nieuwe perspectieven: burgers hebben voor hun bekommernis – ook op grotere schaal, buiten de eigen kring van naasten – de verticale instituties tegenwoordig niet meer zo hard nodig. Ze nemen steeds vaker zelf het initiatief en zetten daarvoor desnoods hun eigen instituties op. Sociale media en internet reiken hen de mogelijkheden aan om zich los van klassieke verbanden met elkaar te verenigen. En dat is wat je ziet gebeuren: talloze energiecollectieven, zorgcoöperaties en andere voorzieningen in eigen beheer, burenhulpcentrales, bewonersbedrijven. Burgers nemen buurthuizen, zwembaden, leeszalen en andere nutsvoorzieningen in eigen beheer. Ze doneren hun geld niet meer aan Oxfam Novib maar steunen hun eigen schooltje of weeshuis in Zambia of Roemenië. Dat soort initiatieven stelt de oude instituties en de overheden voor een dilemma. Hun achterban en draagvlak verbrokkelde de afgelopen

decennia, terwijl hun sociale doelen – als rechtvaardigheid, emancipatie, zorg – onverminderd geldig bleven. Nu ook de financiering een onoverkomelijk probleem wordt, doen ze een appel op burgers. Die laten zich echter steeds minder de wet voorschrijven. Evelien Tonkens, Jan Willem Duyvendak en anderen (2013) leggen sterk de nadruk op dat overheidsappel als ze stellen dat de overheid 'verleidt en verplicht tot zorgzaamheid' en hen zelfs maakt tot 'affectieve burgers' die zich schuldig moeten voelen als zij in het zorgen voor hun naasten in gebreke blijven. Zo wordt er volgens hen een morele verplichting gecreëerd. Dat lijkt evident, maar toch doet hun redenering eenzijdig aan. Ze lijken over het hoofd te zien dat die burger van nature bekommernis aan de dag legt. Burgerkracht is niet een product of gevolg van een terugtrekkende verzorgingsstaat; logisch en historisch gaat burgerkracht aan de verzorgingsstaat vooraf.

Natuurlijk, ook aan burgerkracht zitten haken en ogen. Ook dat leert de geschiedenis. Van oudsher wordt het werk dat in deze sfeer gedaan wordt in formele en informele zin voor het leeuwendeel geleverd door vrouwen. Mannen blijven sterk achter, behalve natuurlijk weer in bestuurlijke, beleids- en managementfuncties. De grens tussen informele zorg, betutteling en huisterreus is bovendien niet altijd scherp te trekken en burgerinitiatieven hebben nogal eens de neiging een exclusief karakter aan te nemen: ze zijn er voor een beperkte kring, waarin niet iedereen wordt toegelaten. Een vergelijking met 'staatszorg' van de 'oude' verzorgingsstaat in dit opzicht zou een boeiende studie opleveren: hoe feministisch, bevrijdend en inclusief was die zorg in overheidsgefinancierde instellingen eigenlijk? Maar goed, zo'n vergelijking is wat academisch. Ze zal immers niet kunnen leiden tot het besluit om het dan voortaan maar zónder burgerkracht te doen. De ontwikkelingen zijn immers onomkeerbaar; er dienen zich daarmee nieuwe sociale krachten aan, gevoed en gevormd door allerlei burgerinitiatieven, die vragen om nieuwe omgangsvormen tussen overheden, instellingen en burgers. Daar kan geen lokale overheid meer omheen.

Tegen de restauratie

Sociale wijkteams kunnen alleen een succes worden als ze optimaal bij die burgerkracht aansluiten, zowel bij individuele burgers als op straat- of wijkniveau. Oppervlakkig gezien zijn ze niet meer dan een poging om met gemotiveerde professionals en betrokken burens mensen bij te staan die in de problemen zijn geraakt, maar historisch gezien reikt hun betekenis veel verder, zo hebben we laten zien. Wijkteams zijn

pogingen om zich te ontworstelen aan de erfenis van de nationale verzorgingsstaat en de institutionele logica die daarin dominant was. Ze zijn de verwerking van de decennialange kritiek op de verzorgingsstaat. Onder voorwaarden laten de wijkteams een manier van werken zien die optimaal inspeelt op de netwerksamenleving.

Maar: die ontworsteling is niet eendimensionaal en succes is niet verzekerd. De institutionele logica van de verzorgingsstaat is flexibel en virulent genoeg om pogingen te ondernemen zich ook in de wijkteams te nestelen: oude wijn in nieuwe zakken zou het resultaat zijn, restauratie nog voor de omslag echt op dreef is gekomen. In de hierna volgende hoofdstukken analyseren we hoe die pogingen tot restauratie eruit zien en wat ertegen te ondernemen is. Twee perspectieven zijn daarbij van groot belang, het professionele en het institutionele perspectief. Het eerste perspectief betreft de overgang van professionals die vanuit hun eigen specialisme en discipline hun werk doen naar professionals die loskomen van een specialisme, open staan voor de buitenwereld, voor andere deskundigheden en voor de inbreng van burgers. Het is de overgang van professionals die in dienst zijn van een verkokerde organisatie naar professionals die elkaar in teamverband versterken. Het is de overgang van een gesloten wereld afgeschermd door piketpaaltjes naar een open praktijk die verbanden smeedt om problemen van burgers het hoofd te bieden.

39

Het tweede perspectief betreft de overgang van het sociale domein georganiseerd vanuit aparte kokers (zoals welzijn, geestelijke gezondheidszorg, diensten werk en inkomen, MEE) naar organisatievormen die zich nestelen in gebieden. Niet het instellingsbelang staat daarbij voorop, maar de vragen, behoeften en problemen die vanuit gebieden aan de orde zijn – én de lokale kracht die er te vinden is. Dat is een omkering. Het is een poging om een andere institutionele logica tot stand te brengen, waarin mensen zich niet langer moeten zien te wringen in het format van de instituties, maar andersom: dat de institutionele organisatie zich vormt naar wat mensen nodig hebben en kunnen. Het is een beweging van vast naar flexibel, van voorgeprogrammeerd naar meebewegend. Het is een overgang van een beheersingsmodel naar een ontwikkelingsmodel.

Die vernieuwing vindt momenteel plaats op minstens vier fronten: professioneel, organisatorisch, financieel en politiek. In de komende hoofdstukken verkennen we die vier fronten. De *bottom line* op elk van die fronten is, dat de kracht van burgers het ijkpunt dient te zijn: zonder een permanente oriëntatie op burgerkracht blijven wijkteams niet meer dan een krachteloos middel, niet meer dan oude wijn in nieuwe zakken.

Frontlijnteam Leeuwarden

40 Leeuwarden hoorde, samen met Enschede, tot de eerste gemeenten die een sociaal wijkteam op de kaart zetten. Dat gebeurde in 2008 in de wijk Heechterp-Schieringen met behulp van extra gelden uit de wijkaanpak van de toenmalige minister Vogelaar. Waar men in Enschede koos voor een team wijkcoaches, koos men in de Friese hoofdstad voor een wat heftiger naam: Frontlijnteam. In zo ongeveer de grootste achterstandswijk van het land wilde men een integraal werkend team aan het werk zetten dat dwars door alle instellingskokers en bureaucratische belemmeringen met wijkbewoners aan de slag zou moeten gaan. Met maar een doel: laten we doen wat we moeten doen en het vooral niet moeilijker maken dan het is.

De aanpak werd al snel spraakmakend. Toenmalig staatssecretaris Jet Bussemaker liet zich voor haar programma Welzijn Nieuwe Stijl inspireren door de werkwijze van het Leeuwarder Frontlijnteam. Liesbeth Spies, de laatste

minister van Binnenlandse Zaken in het eerste kabinet-Rutte, riep de aanpak in deze Leeuwarder wijk zelfs uit tot 'kraamkamer van de nieuwe verzorgingsstaat'.

De oprichting van het Frontlijnteam viel samen met een zeer uitgesproken ambitie van de Amaryllis-groep, een platform van voormannen en -vrouwen uit de sociale sector in Leeuwarden die daadwerkelijk wilden werken aan vernieuwing van de uitvoering van het brede welzijnswerk. De groep vernoemde zich naar de Amaryllis-bloembollen die de organiserende directeur welzijn van de gemeente, Dietske Bouma, naar de eerste bijeenkomst had meegenomen. Amaryllis is een plantensoort die zich niet snel laat afstoppen. De Amaryllis-bollen hebben om te groeien genoeg aan zand, grind of alleen lucht. Precies de instelling die nodig is om dwars door verkokerde scheidslijnen heen te breken.

Het Frontlijnteam nestelde zich in de wijk met een open agenda, maar wel met een missie: alle

bewoners een stap vooruit! Het team bestond op volle sterkte uit elf medewerkers die afkomstig waren uit de reguliere instellingen. Zo kwamen er mensen in vanuit het UWV-werkplein, welzijnswerk, de sociale dienst, de GGZ, de verslavingszorg, de Kredietbank, woningcorporaties en ZZP'ers. Verschillende professionals, met verschillende achtergronden. 'We stuurden ze eigenlijk blanco de wijk in', vertelt Oebele Herder, een ervaren gemeenterot en in Leeuwarden de bevlogen trekker van het vernieuwde welzijnswerk. 'En voor de meeste professionals was dat ook een vreemd gevoel. Ze hadden geen houvast, geen target, ze werden geacht de wijk in te gaan, aan te bellen bij mensen, kennis te maken en te horen wat mensen bezighoudt. Dus geen standaardhulp in de aanbieding, maar doen wat nodig is. Praktisch, oplossingsgericht en samen met mensen. Zo'n aanpak is een sprong in het diepe.'

Maar na een paar weken begon het te werken. Astrid de Bue, vanaf het begin teamleider, zag het vertrouwen van zowel professionals als wijkbewoners groeien. 'Die uitnodigende houding, dat waarden mensen – ze voelen zich gehoord. Ze zien ook dat we niet weg gaan, dat het team er elke dag is, dat we aanspreekbaar zijn. Dat schept vertrouwen, mensen komen naar ons toe en durven dan meer te bespreken. Wijkbewoners worden in principe direct geholpen door medewerkers van het frontlijnteam, dus niet doorgestuurd, ze blijven verantwoordelijk en aanspreekbaar, ze komen ook terug. Eigenlijk komt zo de menselijke maat terug in de zorg.'

In plaats van de oude praktijk waarin mensen verwezen werden naar loketten voor schulden, werk of opvoeding vertakte het frontlijnteam zich steeds verder de wijk in. In de eerste twee jaar belden de teamleden aan bij een kleine duizend deuren, waar twee van de drie huis-

houdens de frontlijners lieten binnenkomen. In al die gesprekken haalden ze niet alleen problemen op. Ook informele activiteiten, buurtinitiatieven, kleine ergernissen en wensen kwamen ter sprake; ze brachten mensen met elkaar in contact, ze koppelden zelfs straten aan elkaar.

In 2012 maakte het onderzoeksbureau LPBL een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) op basis van de eerste viereneenhalf jaar van het frontlijnteam. Het bureau concludeert dat het frontlijnteam aantoonbaar escalatie van hulpverleningsinzet voorkomt. Het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, zoals het aantal OTS'en (ondertoezichtstellingen), daalde in de wijk met 40 procent, terwijl het aantal maatregelen in de provincie Friesland juist steeg. Het aantal huisuitzettingen in de wijk daalde eveneens met 40 procent, een aanmerkelijk hogere daling dan elders in de stad. En het aantal doorverwijzingen naar het sociale team in Leeuwarden, het team dat de echte zware probleemgezinnen onder zijn hoede neemt, was zelfs tot nul teruggebracht, terwijl er in 2008 nog 17 huishouden werden doorverwezen.

Dat is ook in geld uit te drukken. De onderzoekers van LPBL concluderen: 'Uit de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse blijkt dat vier jaar frontlijnteam in Heechterp-Schieringen een positief maatschappelijk saldo heeft opgeleverd van ruim 2 miljoen euro. De maatschappelijke winst is ruim 60%. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro 1,60 oplevert. De grootste financiële winst is gelegen in het voorkomen van escalaties – en dus dure interventies – en het overbodig maken van de inzet van andere hulpverleners. De gemeente Leeuwarden profiteert daarvan als (toekomstig) financier van de betrokken organisaties. Ook de bewoners hebben baat bij die aanpak, vooral door een toegenomen kwaliteit van leven.'

Mede op basis van deze successen besloot de gemeente al eerder in twee andere wijken, Oud-Oost en Noord, nieuwe teams te starten en op het Friesland College te beginnen met het project 'School als Werkplaats'. Als 'stip op de horizon' is vastgesteld dat Leeuwarden zeven sociale wijkteams zal tellen wanneer op 1 januari 2015 de drie decentralisaties zijn 'geland'. Daarnaast komt er een scholenteam MBO/VO, een dorpenteam voor randgebieden van de stad en een stedelijk interventieteam voor die problematische gevallen die de macht van de wijkteams te boven gaan. In totaal een dus tien teams, met 155 FTE's en een geschatte caseload van 7.000 meer of minder kwetsbare huishoudens. Deze teams vangen in principe alles af, dus ook de eerste aanvragen om een beroep te doen op voorzieningen uit de WMO. Dat alles mag geen cent extra gaan kosten, 'oud' moet wijken voor 'nieuw'. Alleen door het sociale domein langs deze weg te gaan organiseren meent de gemeente de bezuinigingen te kunnen opvangen. Dat is een ingrijpende hervorming, kokers verdwijnen, er moeten op grote schaal sociaal werkers nieuwe stijl worden aangesteld, financieringsstromen worden omgelegd, organisaties veranderen van aard en omvang, professionals van werkgever.

De indringendheid hiervan is men zich in Leeuwarden pas dit jaar in de volle omgang gaan realiseren. De stad had weliswaar iets moois ontwikkeld, maar had dat deels eigenlijk vanuit een luxepositie gedaan. Het Frontlijn-team was iets extra's. Toen dat extra geld ophield, openbaarde zich de wet van de remmende voor-sprong. Hetzelfde trucje liet zich niet zomaar zonder extra geld over de hele stad uitsmeren. Aanvankelijk was het initiatief daartoe aan de instellingen zelf gelaten, maar die kregen toch aanmerkelijk minder voor elkaar toen duidelijk werd dat ze macht en mensen kwijt zouden

raken. En ook de gemeente begon zich te realiseren dat integraal werken niet alleen iets is dat je op een wijk projecteert, maar eveneens iets dat raakt aan het functioneren van de gemeente zelf.

Er doken indringende vraagstukken op, die zich ook niet zonder meer lieten beantwoorden. Bij wie zijn die ongeveer 150 frontlijnwerkers in die tien teams eigenlijk in dienst? Blijven zij gedetacheerd, komen ze in gemeentediensdienst of zetten we een nieuwe organisatie op? Zijn de teams eigenlijk wel goed samengesteld om alle drie de decentralisaties op te vangen? Wat kunnen we zeggen over wanneer een team wel en niet gaat doorverwijzen? Wat is de positie eigenlijk van burgers ten opzichte van het sociaal wijkteam, neigt het team niet toch te makkelijk naar zorgen? Aanvankelijk wilde de gemeente haast maken. Het voornemen was om per 1 mei 2013 knopen door te hakken en dan voortvarend aan een 'doorstart' te gaan werken. Maar dat bleek onhaalbaar en niet verstandig. Sommige politici begonnen hardop te twifelen of de jeugdzorg wel in deze operatie mee moest. De vervroegde gemeenteraadsverkiezingen (vanwege een gemeentelijke herindeling) in het najaar van 2013 maakten het politieke klimaat minder rijp voor vergaande besluiten. En terwijl men overal in het land haast begon te maken om in de goede positie te komen voor de komende drie decentralisaties, gebruikte men in het Leeuwarder stadhuis een in dit verband nieuw woord: temporiseren. Er worden wel nieuwe sociale wijkteams gestart op basis van detacheringen, maar ingrijpende besluiten over de definitieve organisatie worden pas weer genomen als de stad een nieuw gemeentebestuur kent.

4. Het professionele perspectief: vanuit het dagelijks leven

Op de website van het kennisinstituut voor de sociale sector Movisie staat een op het eerste gezicht prima definitie van het fenomeen sociale wijkteams:

Interdisciplinaire, ambulante en pro-actief opererende teams van beroepskrachten vanuit onder meer gemeente, politie, opbouwwerk, woningcorporaties, maatschappelijke dienstverlening en zorg die op wijk- en huishoudensniveau (multi)problematiek signaleren en zorgen dat kwetsbare bewoners op een passende manier geholpen worden.

Hoe prima ook, er staan minstens twee woorden in, die het waard zijn eens scherp over na te denken: *beroepskrachten* en *geholpen worden*. Natuurlijk: een sociaal wijkteam zonder beroepskrachten is ondenkbaar, maar vormen beroepskrachten de essentie van het fenomeen? En zo ja: wat voor type beroepskracht is dat dan? En ja natuurlijk: kwetsbare bewoners moeten op een passende manier geholpen worden, maar is 'geholpen worden' de essentie? Over wat voor 'hulp' hebben we het dan?

'Geholpen worden' door 'beroepskrachten'... In die woorden klinkt de oude manier van denken door, die de afgelopen decennia de kern uitmaakte van de verzorgingsstaat. De vraag is, hoe houdbaar die is onder de nieuwe verhoudingen, waarin eigen kracht en netwerken het vertrekpunt vormen. Het voorbeeld op de volgende pagina kan dat illustreren.

In een aandachtswijk van een middelgrote stad in het oosten des lands is een sociaal wijkteam werkzaam. Bewoners kunnen er terecht met problemen en de beroepskrachten in het team gaan actief op bezoek bij mensen die de weg naar het team niet vinden en toch hulp nodig hebben. Ze werken goed samen met andere eerstelijns professionals in de wijk, zoals de huisartsen. Ook met de tweedelijns voorzieningen hebben ze goede contacten. Niets mis mee. Maar dan...

In de wijk is al sinds het einde van de oorlog een speeltuinvereniging actief, heel actief. Honderden vrijwilligers, een breed scala aan activiteiten, van spelen tot eten en cultuur. En als er eens een jongetje dreigt te ontsporen of er is het vermoeden dat er ergens een kind wordt mishandeld, dan onderneemt men actie. Die actie is niet altijd volgens het boekje, een beroepskracht zou er misschien de wenkbrauwen bij fronsen, maar het is wel een actie. Enkele jaren na de oorlog is er een provisorisch clubgebouwtje neergezet, dat na zes decennia zijn beste tijd heeft gehad. De speeltuinvereniging slaagt erin om met behulp van eigen kapitaal, geldschieters in de buurt, fondsen en een bijdrage van de gemeente een nieuw clubgebouw neer te zetten. Op een zaterdag wordt het feestelijk geopend. De burgemeester is er, de buurtburgemeesters zijn er. Maar... de mensen van het wijkteam zijn er niet. Dat is begrijpelijk: het was die week druk zat, het is buiten werktijd en in de taakopdracht van het wijkteam staat dit soort activiteiten niet opgenomen. Maar jammer is het ook. De speeltuinvereniging is een spel in het buurtleven die informeel nogal wat werk afvangt voor het sociaal wijkteam. Erkenning daarvoor was heel nuttig geweest, ook voor de taakopdracht van het wijkteam.

Was het een 'fout' van de betrokken beroepskrachten? Natuurlijk niet. Het is de logische consequentie van een manier van denken die de afgelopen decennia diep geworteld is geraakt en waarvan de opkomst van de sociale wijkteams het einde inluidt.

De professionele logica

De oude manier van denken over professionaliteit in het sociale is nauw verbonden met de opkomst (en ondergang?) van de moderne verzorgingsstaat die toevalligerwijs net zo oud is als het clubgebouwtje van de speeltuinvereniging. Kern daarvan is, zoals we eerder al constateerden, specialisatie, verkokering, een focus op problemen en een dienstverlenende houding waarbij de burger een cliënt werd. De kritiek daarop is niet nieuw. Zo maakten de sociologen Hans Adriaansens en Anton Zijderveld in hun klassieker 'Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat – Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem' al in 1981 geen geheim van hun bezorgdheid over de rol van beroepskrachten in het sociale:

“Zij stellen daarbij hun eigen professionele, doorgaans kostbare eisen, die zij zowel tegenover de staat als tegenover hun cliënten als noodzakelijke kwaliteitsstandaarden verdedigen. Zij hebben hun eigen visie op hun werk – hun eigen ‘beleidslogica’ (Van Doorn en Schuyt, 1978, blz. 33) – en neigen er toe hun eigen professionele deskundigheid van groter belang te achten dan de doelmatigheid van hun organisatie en de financiële efficiëntie van hun werk. [...]. Er is sprake van wat Eliot Freidson ‘professionele dominantie’ noemt, waarbij de burger als cliënt afhankelijk wordt in de letterlijke zin van het woord: hij moet zwijgen, hij moet aanvaarden, hij moet de verzorging in lijdzaamheid ondergaan. Dat wil zeggen, hij wordt onmondig en verliest daarmee wezenlijke bestanddelen van de eens verworven civiele en politieke rechten.”

De rijksoverheid constateerde al snel na de verstatelijking rond het midden van de twintigste eeuw dat ze zelf onmachtig was zorg en welzijn effectief aan te sturen en decentraliseerde territoriaal (naar gemeenten) of functioneel (met name naar de markt) en in de meeste gevallen beide. Gemeenten omarmden vanaf medio jaren tachtig de filosofie van het ‘*new public management*’ en richtten het lokaal sociaal beleid bedrijfsmatig in: met prestatiecontracten, outputcriteria en strakke normeringen. De instellingen konden niet veel anders dan

47

daarin meegaan. De burger werd in diezelfde beweging gepromoveerd tot cliënt en in die hoedanigheid op het schild gehesen. De grootste slachtoffers van die combinatie van verschuivingen waren de professionals. Die raakten – zoals Evelien Tonkens het scherp verwoordde in haar bestseller ‘Mondige burgers, getemde professionals’ (2003) – klem tussen de logica van de bureaucratie (het managementisme) en de logica van de vrije markt (het consumen-tisme). Tonkens beroept zich op dezelfde Eliot Freidson die ook Adri-aansens en Zijderveld aanhalen als ze een derde logica introduceert: de professionele logica. Kern van die logica is een ‘seculiere roeping’, de wil om elke cliënt zo goed mogelijk te helpen, een eigen visie, de (‘discretionaire’) ruimte om naar eigen professionele overtuiging te handelen en een expertise die moet worden verdedigd tegen buitenstaanders. Die geslotenheid is noodzakelijk is om kwaliteit te garanderen. Volgens Tonkens is het zeker in de sociale sector ‘hoog tijd [] om het professionalisme uit de klauwen van de bureaucratie en de vrije markt te redden.’

“Sociaal werkers moeten de ziel van hun professionaliteit redden door ruimte te claimen voor hun zelfstandigheid en hun eigen oordeelsvermogen. Het allerbelangrijkste is dat zij hun eigen opleidingseisen en beoordelingscriteria formuleren en hun eigen visitatiecommissies

installeren. Laten zij hun eigen zelfstandigheid opeisen in plaats van zich te laten koeioneren door managers, ambtenaren en burgers.” Met die Eliot Freidson kan je kennelijk heel verschillende kanten op: naar het verguizen van professionaliteit in het sociale als machtswellust of juist naar het optuigen ervan. Bepalend voor de oriëntatie lijkt de institutionele context van de verzorgingsstaat: staat die in de kinderschoenen (zoals toen Adriaansens en Zijderveld hun kritiek formuleerden) of is die al verder gedreven door managementisme en consumentisme? Als de context inderdaad bepalend is, zou je de waardering van professionaliteit ook anno 2013 moeten laten afhangen van die context. En zoals we eerder hebben laten zien, wordt die context momenteel sterk bepaald door lokalisering en een heroriëntatie op de leefwereld en de eigen kracht van burgers. Aan wat voor professionaliteit is in die context behoefte?

Praktijk als landingsbaan

Een goed gefundeerd antwoord daarop is te vinden in het e-book 'De praktijk als landingsbaan' dat in mei 2013 verscheen. Het bouwt voort op de ervaringen en inzichten van zo'n 130 projectleiders die 52 steden doorgaans in wijkteams 'achter de voordeur' kwamen. Het e-book constateert dat er feitelijk een nieuw vakgebied in ontwikkeling is. Het valt niet altijd mee om voor de wijkteams geschikte professionals te vinden. De sociale opleidingen in Nederland leveren ze niet. Als ze er desondanks zijn, zijn het vaak 'best persons', mensen met unieke eigenschappen die maar ten dele toe te schrijven zijn aan opleiding. 'Er bestaat geen opleiding voor, dit is geen vak dat je op school kan leren, best persons zijn goed geworden in de praktijk.' (p.20)

Deze professionals gebruiken voor zichzelf heel verschillende benamingen, variërend van generalist en frontlijnwerker tot wijkcoach of sociale huisarts. Op zich zijn die definities niet zo interessant, maar er klinkt ook iets in door.

“Een belangrijk onderdeel van deze definities is vaak de sector, dienst of instelling van waaruit de specifieke functie is ontwikkeld. De gezinscoach is 'van het CJG'. De casemanager is 'van de sociale dienst' en de frontlijnwerker is 'van dat project uit de wijk'. Op die manier vertolken de vele namen de versnippering van het veld.”

Om weg te komen uit die definitiekwestie voegt het e-book er nog een naam aan toe: de AdV-professional. AdV (van Achter-de-Voordeur) is een nieuwe professionele discipline en wel in de eerste plaats omdat de AdV-professionals 'holistisch' moeten kunnen kijken. Ze moeten oog hebben voor alle problemen in het huishouden, niet alleen naar de

‘Expert van het gewone leven’ zou je als een geuzennaam kunnen opvatten

problemen die als het ware horen bij de discipline waarin ze zijn opgeleid. Ten tweede moeten ze uitgaan van de eigen kracht van het gezin. Die is natuurlijk niet altijd meteen duidelijk, maar dan moet de professional de vraag helpen verhelderen. Om vervolgens te beoordelen hoe het gezin zelf kan bijdragen aan een oplossing. Dat vergt dat de AdV-professional ‘actief op de handen zit’. Dat klinkt als een paradox en dus moeten we in de praktijk maar eens zien hoe dat uitpakt, aldus de schrijvers van het e-book, Albert Jan en Harry Kruijer. Inmiddels wordt er ook gewerkt aan functieprofielen voor de AdV-professional, zo meldt het e-book. Het landelijk kennisinstituut Movisie heeft een competentieprofiel opgesteld dat aansluit bij de opleidingsstructuur van de sociaalagogische beroepen. Daarnaast is er het profiel van TMA, een adviesbureau op het gebied van Human Resources Management, dat is opgesteld op basis van interviews met tien *best persons*. De overeenkomsten tussen beide benaderingen zijn groot: het gaat om creativiteit, coaching, verbinding, innovatief werken.

49

Specialist van het dagelijks leven

Eén term ontbreekt in beide profielen: de AdV-professional is een *generalist*. Dat die term ontbreekt, komt waarschijnlijk omdat ze te zeer voor de hand ligt en omdat je er eigenlijk zo weinig mee zegt. Is een genera-

list iemand die alles weet en kan? De equivalent van 'de sterke man' of 'deus ex machina'? Of zeg je ermee dat de professional in een wijkteam van veel markten thuis moet zijn, zich niet mag verschansen in deze of gene koker of discipline?

Verstandige inhoud over generalisten en specialisten is te vinden in 'De sociale kwestie hervat' van *Ard Sprinkhuizen* en *Margot Scholte*. Zij gaan ervan uit dat sociaal werkers eigenlijk per definitie generalisten zijn: ze hebben kennis van uiteenlopende domeinen en werken met mensen met een waaier aan problemen en behoeften. Vanuit de optiek van het brede sociaal werk, zo stellen ze, is feitelijk elke professional die zich beperkt tot een bepaald kennisdomein een specialist. Het verwarrende is dan dat in elk van die kennisdomeinen generalisten en specialisten werkzaam zijn. Zo heb je in de zorg de huisarts en de eerstelijns psycholoog als generalisten en bijvoorbeeld de cardioloog en de psychiater als specialisten. De generalisten in de zorg enzovoort zijn echter 'domeinafhankelijk', terwijl sociaal werkers in hun ogen 'domeinonafhankelijke generalisten' zijn: professionals die los van domeinen thuis zijn in van alles. Sprinkhuizen en Scholte halen daarbij met instemming de Utrechtse lector opvoedkunde Jo Hermanns aan, die eerder de sociaal werker de 'expert van het gewone leven' noemde. 'Expert van het gewone leven'? Dat zou je als een geuzennaam kunnen opvatten in een wereld van zorg en welzijn die gedomineerd wordt door experts in veel chiquere specialismen, van angstproblematiek en relatiestoornissen tot verslavingen en schulden. Toch schuilt er ook een risico in die titel. Wie is er immers de echte 'expert van het gewone leven'? Is dat niet de burger zelf? Iets soortgelijks is het geval met de neiging van veel professionals om zich 'spin in het web' te noemen: casemanagers, sociaal werkers, wijkverpleegkundigen, professionals van MEE – allemaal zien ze voor zichzelf de positie van spin in het web. Dat kan niet anders dan problemen veroorzaken. Meerdere spinnen in één web vreten elkaar op en als puntje bij paaltje komt is er altijd maar één echte spin in het web – zelfs als die ziek, zwak of misselijk is – en dat is inderdaad de burger zelf.

Precies daar ligt de sleutel tot de professionaliteit die nodig is in de sociale wijkteams en daaromheen: geen spin náást de burger, geen surrogaatweb als het eigen web nog functioneert, geen schaduwleven in de instituties tenzij dat absoluut noodzakelijk is omdat het dagelijks leven geen leven meer is. Dat 'dagelijks leven' van burgers is het vertrekpunt, in zijn volle breedte en diepte. De kern van de sociale professionaliteit is, dat ze bij dat dagelijks leven aansluit en ambachtelijk bijdraagt aan noodzakelijk onderhoud en herstel, met het volste respect voor de burger die er het middelpunt van vormt. Dat betekent dat informele zorg – en breder: burgerkracht – niet langer het verleng-

stuk van professionele interventies is, maar de basis van waaruit die interventies kunnen starten. Eigen Kracht conferenties zijn geen instrument dat professionals kunnen inzetten als ze er zelf niet uitkomen en graag 'het netwerk rondom de cliënt' beter willen benutten. Het gaat er niet om dat netwerk 'bij de hulpverlening te betrekken', het is net andersom: *de hulpverlening bij dat netwerk betrekken*. En de burger, die is geen cliënt 'tenzij in de strikte relatie met een dienstverlener. Veel vaker is hij eigenaar en zelfs 'producent' van zijn eigen leven. Dat is niet minder dan een Copernicaanse wending. Zo min als de zon om de aarde draait, vormt de professional het middelpunt in het sociale.

Dat is een vorm van professionaliteit die veel huidige beroepskrachten nog steeds kunnen bieden, tegen de druk in van een verzorgingsstaat die vooral producten, diensten en verstrekkingen wil leveren. Ze hebben er ooit voor gekozen niet de handel of de techniek in te gaan, maar 'iets met mensen' te doen en hebben hun hart niet verloren aan de instituties. Er zijn echter ook anderen die hun werk kunnen doen.

Kroegbaas

Eind 2011 kreeg minister Schippers van VWS de woede van sociaal Nederland over zich heen toen ze van mening bleek dat mensen voor de 'problemen des levens' te snel een professional opzoeken, terwijl 'een kopje koffie bij de buurvrouw' toch ook heel heilzaam zou kunnen zijn. Terecht wezen professionals in de GGZ erop dat zij echt wel andere problemen behandelden dan die 'des levens': zware angst- en persoonlijkheidsproblematiek bijvoorbeeld, waartegen echt wel iets zwaarders moest worden ingezet dan zo'n kopje koffie. Natuurlijk hadden die professionals gelijk. Dat neemt niet weg dat een goede buurvrouw in sommige gevallen wonderen doet. Of een elftalbegeleider, de bestuurder van een volkstuinvereniging, een voorleesouder, een kroegbaas enzovoort.

In de kern gaat het hier om kwaliteit. We willen allemaal dat mensen met (veel) problemen daar zo goed mogelijk uit komen: op eigen individuele kracht of met de hulp van anderen. Het doet er daarbij in principe niet toe of die 'anderen' daarvoor worden betaald of niet, zolang de kwaliteit van de bekommernis maar goed is.

De afgelopen decennia hebben we lang gedacht dat optimale kwaliteit de inzet van een professional vergde: de term professioneel werd synoniem voor hoge (of minstens acceptabele) kwaliteit. Dat heeft er deels mee te maken dat deze betaalde krachten in veel gevallen investeerden in de ontwikkeling van hun kwaliteit, onder meer door bij- en nascholing in beroepsverband en door er tuchtrechtelijk op toe te zien. Een

tweede reden is, dat beroepsorganisaties hun gelederen sloten en de buitenwacht konden doen geloven dat zij garant stonden voor kwaliteit. Professionaliteit leidde zo tot een bepaald type kwaliteit, dat doorgaans ook maatschappelijk wordt gezien als 'de' kwaliteit.

Voor sommige beroepen is die relatie tussen kwaliteit en professionaliteit sterker dan voor andere. Een van de problemen met de sociale beroepen is, dat zij veel minder dan bijvoorbeeld technische of medische beroepen het alleenrecht op kwaliteit hebben kunnen verwerven. Overigens is bij de medische beroepen te zien dat ook hun monopolie op kwaliteit wordt betwist. Niet zozeer in technisch opzicht (minister Schippers adviseerde hartpatiënten bijvoorbeeld niet om zich tot hun buurvrouw te richten), maar in relationeel opzicht des te meer. Steeds duidelijker wordt zelfs voor de medische sector dat 'de' kwaliteit mede afhangt van hoe de communicatie verloopt en in hoeverre de patiënt het gevoel heeft de spil te blijven van zijn of haar eigen leven.

Dat sociale professionals niet het alleenrecht op kwaliteit wordt toegekend, heeft deels te maken met een zwakke traditie in beroepsvorming. Een tweede reden is echter het gegeven dat ze – zoals Jo Hermanns het uitdrukte – 'experts van het gewone leven' zijn, bijna per definitie een expertise die niet scherp onderscheidt. In de sociale wijkteams zal dat probleem nog regelmatig terugkeren, bijvoorbeeld omdat het kabinet op voorstel van beroepsverenigingen en werkgevers in de jeugdzorg heeft besloten dat jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers zich vanaf 2014 moeten registreren in een beroepsregister. Die verplichting bemoeilijkt de inzet van niet-geregistreerde sociale beroepskrachten en vrijwillige jeugdleiders en is dus een rem op de inzet van generalisten.

52

Open professionaliteit

In hun e-book pleiten Kruijer en Kruijer – en achter hen de 130 projectleiders in 52 steden – voor AdV als een volwaardige discipline. 'Het moet een erkend vak worden. Een vak dat je kunt leren. Een vak dat een bepaalde kwaliteitsstandaard heeft.' Die wens is begrijpelijk: innovatieve projectleiders en andere AdV'ers die zich buiten de bestaande professionele paden begeven, hebben het niet gemakkelijk. Ze moeten zich voortdurend bewijzen tegenover verkokerde instellingen en de professionals aldaar, die de vanzelfsprekendheid van het bestaande mee hebben. Erkenning voor hun werk is op zijn plaats. Toch zou het goed zijn als die erkenning niet via de klassieke weg zou gaan: een beroepsvereniging, eigen tuchtrecht, toegangsbeperking, een beroepsregister, een erkende beroepsopleiding... Daarmee zou de innovatie al snel in een nieuwe koker worden ingemetseld.

De kunst is de nieuwe 'professie' daadwerkelijk een 'seculiere roeping' te laten blijven, zoals Freidson bepleitte. Dat vergt openheid op verschillende vlakken. Om te beginnen een open instroom in het nieuwe vak. In de praktijk van de sociale wijkteams blijken kroegbazen, onderwijzers, politiemensen, ondernemers, caissières, buurvrouwen en in het algemeen dwarse types prima collega's die als autodidact het werkveld binnenkomen. Het gaat – en dat wordt scherp duidelijk uit de profielschets die men in Eindhoven heeft opgesteld om teamleden te werven (zie kader) – niet alleen om *wat* iemand in zijn mars heeft, maar ook om *wie* iemand is. Er wordt gezocht naar mensen met passie, die er met volle overtuiging tegen aan gaan. Waarmee overigens niet gezegd wil zijn dat kennis over wat wel en niet werkt geen rol speelt. Aan de keerzijde van deze open professionaliteit huist immers het aloude gevaar van de goede bedoelingen, waarin bijvoorbeeld bewezen kennis over wat je wel en vooral niet moet doen in de omgang met multiprobleemgezinnen wordt genegeerd omdat men 'zo betrokken' bezig is. Een tweede openheid betreft de ingezette middelen en interventies. Het dagelijks leven is vele malen chaotischer dan welke technologie dan ook. Het is als met rivieren en olifantenpaadjes: bedwingen gaat niet, je zult er minstens voor een deel in mee moeten. Ook de professionele technologie van de wijkteamprofessional zal die flexibiliteit moeten hebben. Het effect van een bezoek aan de opening van het nieuwe speeltuingebouw is vast niet wetenschappelijk aan te tonen, maar iedereen voelt dat het er is.

Ten derde moet de professionaliteit in de wijkteams zich voorlopig kunnen blijven ontwikkelen: open-einde professionalisering. Nu al scholen de reeds functionerende wijkteams zich permanent bij door middel van briefings en intervisie. Naar eigen zeggenschap moeten ze daarbij 'vooral veel áfleren'. Dat zal zo zijn, maar ze leren ook dingen bij en dat gaat vooralsnog het best in *communities of practice*, waarbij de praktijk van het wijkteam de grondstof vormt.

Generalist Wijendhoven

Wat ga je doen?

Je werkt als generalist in een Wijendhoventeam. Je bent signalerend aanwezig in (kwetsbare) huishoudens en de wijk. Je 'zit op je handen' als dat mogelijk is en grijpt in wanneer het noodzakelijk is. Hierbij staat de eigen regie van de bewoners centraal. Deze probeer je in stand te houden, te bevorderen of te herstellen. Je zet daarvoor altijd in op de eigen kracht van mensen en/of laat hen gebruik maken van hun eigen netwerk. Zo nodig help je hen dat netwerk te ontwikkelen of te herstellen. Je biedt structuur in het alledaagse (over)leven. Ook bouw je mee aan informele ondersteuningsstructuren in de buurt en deze zet je zoveel mogelijk in. In je contact met huishoudens vraag je wederkerigheid.

Je voorkomt zoveel mogelijk het escaleren van problemen in huishoudens. Je probeert problemen zoveel mogelijk op te lossen zonder de inzet van specialistische (tweedelijns) ondersteuning. Is deze ondersteuning toch nodig, dan zet je deze alsnog in. Maar je blijft in dat geval zelf als contactpersoon bij het huishouden betrokken (één huishouden, één plan, één contactpersoon).

Je bent generalist in de huishoudens. In het team leer je andere teamleden over jouw specialistische achtergrond.

Wie ben jij?

Jij kent jezelf en je bent zelf bewust. Je staat open voor je eigen gedachten, emoties, woorden en handelen. Je weet wat dit bij jou doet en dat dit doorwerkt in de reactie van de ander. Als we aan bewoners vragen om regie over het eigen leven te behouden dan heb jij dat als generalist in je eigen leven uiteraard ook.

Je kunt goed luisteren en je inleven in een ander. Daardoor kun je echt contact maken met mensen op verschillende niveaus. Je bezit uitstekende gespreksvaardigheden, analytische vaardigheden en probleemoplossend vermogen. Zonder daarbij (ver)oordelend te zijn of de regie uit de handen van de bewoner nemen. Je bent in staat om achterover te leunen, maar pakt ook stevig door als dat nodig is.

Je bent als echte netwerker in staat verschillende werelden met elkaar te verbinden. Je overziet situaties, ziet

samenhang en bent in staat om outside the box te denken. Zelfstandig werken hoort ook bij de functie van generalist: je toont initiatief, bent stressbestendig en hebt lef. Humor en relativeringsvermogen zijn begrippen die op jou van toepassing zijn. Je bent nieuwsgierig, leergierig en breed geïnteresseerd. Je kunt goed samenwerken en voelt je betrokken bij de huishoudens waar je actief bent en bij je collega's in het team.

Tenslotte ben je resultaatgericht en ga je zakelijk om met het mandaat dat je krijgt. Je bent reflectief, wilt blijven leren en staat open voor feedback. Je vraagt en accepteert hulp en expertise. En je durft beredeneerd af te wijken van het gangbare als de situatie daarom vraagt. Verder heb je een positieve levenshouding, ben je enthousiast en krijg je mensen mee.

Functie-eisen

- HBO werk- en denkniveau
- Een vast dienstverband bij een organisatie die bereid is te investeren in Wijendhoven
- Kennis van het gebied is een pre
- Kennis van relevante wet- en regelgeving van jouw achtergrond/specialisme of de bereidheid om je dit snel eigen te maken



WIJeindhoven

Dat het sociale domein in Eindhoven niet optimaal georganiseerd was, daarvan was men zich in het stadhuis al langer bewust. Al in 2009 constateerde de lokale rekenkamer dat het welzijnsbeleid van de lichtstad nauwelijks effectief was en twee jaar later constateerde de landelijke Visitatiecommissie Wijkenaanpak dat 'de aanpak schippert tussen zaken centraal oppakken of deze naar het niveau van de wijk verplaatsen. Dat maakt dat professionals in de wijk dichterbij problemen komen te zitten, maar tegelijkertijd niet echt door kunnen pakken. Ze blijven deels afhankelijk van andere organisaties en elders ontworpen en functionerende programma's.'

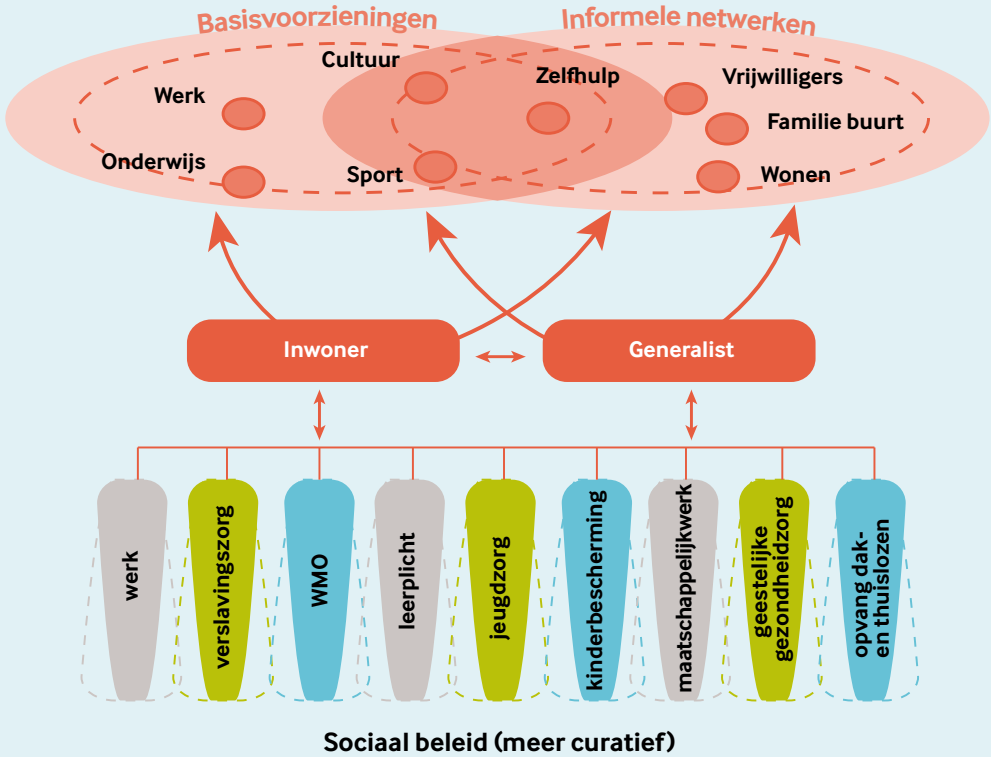
Om een doorbraak te forceren zette het gemeentebestuur in het najaar van 2011 een externe commissie aan het werk, het comité WIJeindhoven, met als opdracht om richting te geven aan een nieuwe inrichting van het sociale domein. Het eindrapport verscheen in november 2011 en leverde de politieke brand-

stof voor een radicale systeeminnovatie. De gemeente nam vanaf dat moment kordaat de regie ter hand. Daarmee kreeg Eindhoven een duidelijke stip op de horizon: in het tussengebied tussen de systeemwereld van de oude instellingen en de leefwereld van burgers moest iets nieuws komen (zie schema op volgende pagina).

Sociale wijkteams werden samen met de vorming van een basisinfrastructuur de bouwstenen van deze verandering. De externe commissie pleitte ervoor om in 2012 met twee van deze teams te starten. Niet als een experiment, maar als het nadrukkelijke begin van een systeeminnovatie, waarbij het niet langer de vraag was *of* het zou gebeuren, maar hooguit nog *hoe* het moest gebeuren.

Zo geschiedde: in september 2012 is er in de wijken Tongelre en Gestel een start gemaakt met twee WIJeindhoven-teams. Veel tijd om te experimenteren gunde de gemeente zichzelf

Sociale basisstructuur (meer preventief)



niet, want in de lente van 2013 besloot ze om deze aanpak uit te breiden over de hele stad, om daarmee een 'landingsbaan' te creëren voor de drie aankomende decentralisaties. Op 1 januari 2015 moeten er in Eindhoven tien sociale wijkteams operationeel zijn, met een capaciteit van ongeveer 280 FTE's (zo'n 350 generalisten). In Eindhoven denkt men nog na over meer gespecialiseerde stedelijke teams, zoals een scholenteam of een team voor zware overlastgevallen. Omdat het uitgangspunt is dat de sociale wijkteams zoveel mogelijk opvangen, is besloten om over de inzet van andere teams te besluiten op basis van de opgedane ervaringen. Het idee is wel dat de generalisten van de wijkteams gespecialiseerde zorg gaan 'inkopen'. Om dit proces te organiseren heeft de gemeente een kwartiermaker aangesteld die in de buurten het voorwerk verricht, in de stad de geesten rijp maakt, de bestaande instellingen probeert mee te krijgen en alles klaar maakt om tot de formatie van een wijkteam over te gaan. In Eindhoven is deze cruciale taak in handen gelegd van voormalig verpleegkundige en ex-lokaal politicus René Kerkwijk, die zowel in het stedelijke veld van instanties en instellingen als in de gemeentelijke contreien goed de weg weet. Omdat het college van B&W besloot vooral niet te blijven praten maar gewoon te beginnen, is het proces in een stroomversnelling gekomen. In Eindhoven weten ze inmiddels heel goed wat ze willen, er is een heldere missie en mensen en organisaties worden gemobiliseerd om mee te doen.

WijEindhoven wil een ondersteuningsstructuur bieden 'op alle gebieden: werk, wonen, samenleven in wijken en buurten, zorg en ontspanning'. Het is het eerste contactpunt voor alle ondersteuningsvragen van burgers, dus ook voor alle WMO-vragen. Uitgangspunt daarbij is 'het eigen kunnen van mensen (eigen kracht)

en hun sociale omgeving (samenkracht)'. Dat het niet zomaar een reorganisatie is blijkt ook wel uit de indringende toon waarmee de reorganisatie wordt verkocht: 'WijEindhoven heeft vergaande gevolgen voor de manier waarop we met elkaar omgaan in de stad.'

De sociale wijkteams van Eindhoven zijn stevige teams. Afhankelijk van het gebied en de problematiek kunnen er wel 20/25 mensen aan zo'n team verbonden zijn. Dat zijn niet alleen professionele dienst- en/of hulpverleners, maar juist ook community-werkers. Een sociaal wijkteam moet geen van buitenaf toegevoegd *Fremdkörper* worden in een wijk, maar heel nauwgezet worden voorbereid. Vertrouwdheid met de kleur van de wijk, de populatie, de problemen en de bestaande netwerken is een voorwaarde voor succes. Evenals een goede samenwerking met de al aanwezige professionals, zoals huisartsen en onderwijzers, maar ook met ondernemers en verenigingen in de wijk. En uiteraard met de bestaande vrijwilligers- en bewonersorganisaties en initiatieven. Voordat het wijkteam start, moet iedereen er al enthousiast over zijn en het zien zitten.

Het goed opereren in een wijkteam vraagt veel van de professionals, realiseert men zich in Eindhoven. Zij moeten die generalistische werkwijze in de praktijk kunnen brengen. In de eerste fase worden deze generalisten (om niet, op detacheringbasis) uit de 'oude' organisaties (welzijnswerk, gemeente, GGZ, MEE, VG, Bureau jeugdzorg en een paar kleinere organisatie) gerekruteerd. Het zal nog spannend worden of al deze 350 generalisten vanuit de bestaande instellingen kunnen worden geworven. Vooralsnog moet dat wel omdat de geldstromen nog in de oude structuren vast liggen. Er is een profiel, er zijn vacatures die worden verspreid en professionals worden actief uitgenodigd om te reageren. Burgers uit de betreffende buurten/wijken zitten ook bij

de sollicitatiegesprekken en beslissen mee over de benoemingen. René Kerkwijk: 'Daar kijkt menig professional van op. Daar worden ze zenuwachtig van. Waar het mij om gaat is dat je de beste en meest gepassioneerde mensen voor deze teams moet aannemen. Wij willen *best persons*, daar geloven we echt in. En dan nog moet je er voortdurend voor waken dat het sociale wijkteam geen zorgteam wordt. Dat vereist dus vanaf het begin voortdurend interventie. Wij professionals moeten generalisten *worden*, ze zijn het niet meteen. Ik denk dat dat toch snel een jaar of twee, drie kost.'

Er is een *businesscase*, een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Daarin is berekend dat een generalist een caseload heeft van 92 mensen, waarvan een groot aantal sporadische koffiedrinkcontacten. De teams doen niet alles, er blijft – zij het minder omvangrijk – goede specialistische hulpverlening noodzakelijk. Kerkwijk: 'Iemand die knalpsychotisch is, neem je niet in je caseload op. Wel zal er voor gewaakt moeten worden dat de teams niet steeds meer hulpverlening gaan bieden aan de mensen met de grootste problemen. Je moet de buurt "verleiden" en "opvoeden" daar een rol in te gaan spelen en voorkomen dat je te snel escaleert naar de tweede lijn.'

Eindhoven wil naar een nieuwe een onafhankelijke organisatie toe werken, waarin de wijkteams worden ondergebracht. Hoe dat er precies moet uitzien, is nog onduidelijk: het besluit daarover heeft de gemeente bewust voor zich uitgeschoven. Eerst de inhoud, dan de vorm. Ook in deze – bepaald niet onbelangrijke – kwestie wordt dat motto consequent gehanteerd. De praktijk moet leidend blijven, voor blauwdrukken heeft men inmiddels een aversie ontwikkeld.

Tegen de manier waarop dit alles uiteindelijk organisatorisch vorm krijgt, wordt overigens

nog wel de nodige weerstand verwacht. Het is voor instellingen erg wennen aan de toekomstige rol van de gemeente. Sommige vrezen dat de gemeente zich als zorgaanbieder op hun markt begeeft. Dat is overigens nadrukkelijk niet de bedoeling. Feit is wel dat de institutionele orde drastisch gaat veranderen. Een nieuwe organisatie neerzetten, medewerkers 'om niet' detacheren – dat is andere koek dan men gewend was. Dat betekent dat iedereen moet zoeken naar een nieuwe rol. Maar uiteindelijk doet elke partij in Eindhoven mee, de één razend enthousiast, de ander schoorvoetend en voorzichtig omdat men voelt dat het niet anders kan vanwege financiering.

Hoe het ook zij, Eindhoven is op koers. De impasse waarin de stad vier jaar geleden terecht was gekomen, lijkt te hebben plaats gemaakt voor een radicale voortvarendheid, waarbij de gemeente zelf haar eigen verkokering te lijf gaat en haar eigen organisatie stevig op de schop heeft genomen. Cruciaal in dit kantelingstraject is een gedreven en eenduidig politiek en ambtelijk leiderschap, met zeer brede politieke steun. De gemeenteraad (zij het minus de SP) dekt de aanpak. De wijze waarop de gemeente Eindhoven de transitie aanstuurt is door adviseur Daniel Giltay Veth wel eens vergeleken met de speelwijze van een voetbalelftal. In het doel staat wethouder Lenie Scholten die alle gevaarlijke tegenstoten pareert, in de verdediging het hoofd van de gemeentelijke dienst waaronder het hele sociale domein resorteert, Ingrid Widdershoven, op het middenveld de kwartiermaker en in de spits – 'de belangrijkste speler' – een teamleider die in de wijk de doelpunten moet scoren. De tactiek is gebaseerd op een voortdurende rugdekking en de volle overtuiging bij het team waar ze naar toe wil.

5. Het institutionele perspectief: vanuit het gebied

Met die professionals komen we er wel uit, daar ligt niet het grootste probleem. Natuurlijk is vernieuwen altijd spannend: voor de één een kick, voor de ander een bedreiging, met daartussenin een hele groep mensen die nieuwsgierig of een beetje benauwd afwacht, maar best mee wil. De projectleider van een wijkteam in het zuiden des lands noemde die drie groepen respectievelijk *kartrekkers*, *karhangers* en *karzitters*. Alle drie de groepen hebben er ooit voor gekozen niet in de handel of de techniek te gaan, maar 'met mensen te werken' en daarvoor krijgen ze in de sociale wijkteams nieuwe kansen.

Het probleem zit veeleer in die kar, of liever gezegd: in de sporen en wegen die die kar in een bepaalde richting dreigen te laten rijden: de institutionele logica. Die is immers gebaseerd op dienstverlening, beleidsmatige een-tweetjes tussen overheden en instellingen, de burger hooguit als kritische consument, verkokerd werken en afgerekend worden op output, niet op *outcome*. De kar daaruit wegtrekken vergt nogal wat.

Neem het zogeheten 'integraal werken'. Dat is een toverformule geworden die iedereen die op enigerlei wijze betrokken is op het sociale domein met een zekere regelmaat uitspreekt. Er zijn inmiddels vele boekwerken over vol geschreven. In het spreken over 'integraal werken' ligt doorgaans zowel een kritisch oordeel als een wenselijke toestand opgesloten. Impliciet verwijst men ermee naar de bestaande

realiteit die in het tegendeel verkeert, dat wil zeggen: er wordt nog te veel verkokerd, of in de woorden van de eerder aangehaalde Eindhovense wijkmanager, 'verknipt' gewerkt. Professionals zijn gericht op een deelaspect zonder oog te hebben voor de samenhang. Daar ligt ook meteen de wens: we moeten deze verkokering zien te overwinnen zodat we de samenhang weer kunnen zien en dus de dienstverlening effectiever kunnen maken.

In baken nummer zes ('integraal werken') van Welzijn Nieuwe Stijl wordt dit als volgt uitgelegd:

"De burgers die bij bijvoorbeeld het Wmo-loket, of het maatschappelijk werk aankloppen, hebben meestal problemen die niet door één instelling of één voorziening kunnen worden opgelost. Het gaat vaak om meerdere problemen tegelijk. Problemen die met elkaar samenhangen en dus ook in samenhang moeten worden aangepakt. Als een burger geen werk en daardoor te weinig geld heeft, in een slecht huis woont en spanningen in zijn gezin heeft, ziet hij dat als een ongedeeld vraagstuk. Dienst- en hulpverleners komen niet ver als ze opereren alsof ze op een eiland zitten. Goed met elkaar samenwerken is belangrijk. Nadrukkelijk is hier de invulling van de regierol van de gemeente aan de orde. Het is de gemeente als opdrachtgever én regisseur die bij uitstek geschikt is om partijen bij elkaar te brengen. Op cliëntniveau moeten de aanbieders van ondersteuning zelf de verantwoordelijkheid voor ketenregie oppakken."

62

Dit is geen uitzonderlijke omschrijving, er zijn er meer, maar ze zijn heel vergelijkbaar. Vrijwel altijd duiken er twee elementen in op die het integrale werken dichterbij moeten brengen: samenwerken en regie, of in het nare dienstverleningsjargon: ketenregie. Met die woorden is het probleem van niet-integraal werken ook de laatste decennia bestreden: we moeten ophouden om in onze spreekkamers ('eilanden', volgens de definitie van Welzijn Nieuwe Stijl) onze eigen dingen te doen, maar al die gespecialiseerde interventies in elkaars verlengde, in ketens dus, organiseren. Dat veronderstelt dat we elkaar goed informeren en dat we dus goed van elkaars bezigheden op de hoogte moeten zijn, kortom: samenwerking is nodig. En omdat dat vanuit al die verschillende disciplines en verantwoordelijkheden niet vanzelf gaat is er regie nodig, bij voorkeur door een onverdachte partner: de overheid, dan wel de gemeente, die in positie wordt gebracht als ketenregisseur. Aldus zijn de laatste tien, vijftien jaar de nodige structuren en overleggen opgetuigd om, zoals baken zes het formuleert, samenhangende problemen in samenhang te behandelen.

Veel geholpen heeft het niet. Je proeft het ook al een beetje aan het taalgebruik. Het is bureaucratentaal om een bureaucratenprobleem te bestrijden. Het heeft hoe dan ook de verhalen over een versnipperde inzet van deskundigen niet gestopt, zelfs niet verminderd. Het probleem is dus hardnekkiger dan dat het zich met de intentie van ketenregie laat verhelpen. Verkokering is niet alleen het resultaat van een hoge mate van professionele specialisering, maar ook van regels en organisaties die bijna per definitie niet met elkaar te maken hebben. Bij problemen met gezinnen zijn bijvoorbeeld een groot aantal instanties betrokken: de school, de wijkagent, de kindbescherming, jeugdzorg, schuldhulpverlening, de corporatie, sociale dienst, justitie, lees het boek van Albert Jan Kruiter en Clara Pels, *De dag dat Peter de deur dichttimmerde* er maar op na. Zo'n complex mêlee wordt geen samenhangend geheel door er het credo van samenwerking en de functie van ketenregisseur op los te laten.

Dat is een even vrijblijvende als typisch institutionele gedachte.

Geen ketens

Dat moet dus anders. De sleutel tot waarlijk integraal werken bestaat dus niet uit het smeden van ketens tussen verschillende organisaties, maar moet gezocht worden in de dagelijkse realiteit van mensen. Dat is precies de zoektocht die de laatste jaren op gang is gekomen. Daarin wordt een even voor de hand liggend als radicaal perspectief gekozen: het gaat er niet meer om dat de verschillende kokers hun werkzaamheden op elkaar afstemmen, nee het gaat er om dat zij hun kennis op een effectieve wijze dienstbaar maken aan de vraag die aan de orde is. Integraal werken is dus niet: problemen soepel in een keten van verschillende specialismen en dienstverleners onderbrengen, maar andersom: het verkokerde systeem dienstbaar maken aan de realiteit van mensen zelf.

Dat vraagt – en dat is wat de laatste jaren steeds duidelijker is geworden – om een heel andere wijze van redeneren, ordenen en organiseren. Wie alle vernieuwingen op een rijtje zet ziet dat daarin grosso modo de volgende uitgangspunten worden geïmplementeerd:

- start bij *het alledaagse leven* van mensen, niet met de formats van instituties;
- zorg dat mensen *eigenaar* blijven van oplossingen, in plaats van ontvanger van pakketjes hulp en advies; maak dat ze zelf de regie houden over wat er moet gebeuren;

- ga uit van de *eigen kracht* van mensen en de kracht van het *sociale netwerk*;
- leg voor het oplossen van problemen waar mogelijk *verbindingen met de buurt, sociale netwerken* of andere niet per definitie professionele hulpbronnen;
- organiseer *persoonlijk vertrouwen* en overzichtelijkheid, in plaats van veelheid en bureaucratie;
- breng mensen niet naar systemen, maar breng deskundigheden naar mensen;
- organiseer ondersteuning en vertrouwen dicht bij mensen, werk dus *gebiedsgericht*;
- zet professionals aan het werk die dit kunnen;
- creëer organisatorische werkvormen die dit mogelijk maken.

Sociale wijkteams zijn de formaties waarin deze uitgangspunten langzaam maar zeker lijken te kristalliseren. Dat is vooralsnog *work in progress*, maar de richting is duidelijk. Willen we de zo vaak onderstreept belofte van integraal werken waarmaken dan gaan we niet langer uit van de bestaande institutionele orde, maar bouwen we aan een ondersteuningsstructuur vanuit de wereld waar mensen wonen en werken, de wijk.

Generalist voor de burger, specialist in het team

Dat is niets minder dan een omwenteling. Het is in ieder geval het loskomen van de ingesloten patronen en kokers. Wat daar precies voor in de plaats komt is niet op voorhand duidelijk. Veelal moet dat werkende weg in lokale situaties, en – niet onbelangrijk – op basis van lokale condities ontstaan. De Nijmeegse wethouder Bert Frings: 'We kiezen niet voor een blauwdruk omdat organisaties me niet interesseren: het gaat me om mensen en om nieuwe manieren van werken. Als ik nieuwe juridische vormen moet gaan opzetten, ben ik zó een half jaar verder en al die tijd gebeurt er eigenlijk niks. – (interview, 19 april 2013) Bouwen vanuit het dagelijks leven in de wijk begint vaak met *gewoon doen wat nodig is*, niet voor niets het motto van de Nijmeegse wijkteams. Professionals krijgen daarbij de ruimte om nieuwe werkvormen te ontwikkelen. In Leeuwarden stuurden ze de leden van het

Frontlijnteam blanco de wijk Heechterp-Schieringen in. De professionals hadden geen houvast, geen target, ze werden geacht de wijk in te gaan, aan te bellen bij mensen, kennis maken en horen wat mensen bezighoudt. De eerste dagen liepen frontlijners er wat verloren rond. Maar na een paar weken begon het te werken. Astrid de Bue, vanaf het allereerste begin teamleider van het Leeuwarder Frontlijnteam, zag het vertrouwen van zowel professionals als wijkbewoners groeien.

‘Die uitnodigende houding, dat waarden mensen – ze voelen zich gehoord. Ze zien ook dat we niet weg gaan, dat het team er elke dag is, dat we aanspreekbaar zijn. Dat schept vertrouwen, mensen komen naar ons toe en durven dan meer te bespreken. Wijkbewoners worden in principe direct geholpen door medewerkers van het frontlijnteam, dus niet doorgestuurd, ze blijven verantwoordelijk en aanspreekbaar, ze komen ook terug. Dat is niet alleen prettig voor de mensen om wie het gaat, maar ook voor de professional steeds leuker. Eigenlijk komt zo de menselijke maat terug in de zorg.’

Het gebied als uitvalsbasis, bij nul beginnen, present zijn – het klinkt natuurlijk prachtig, maar eenvoudig is het niet, want er moet heel veel ouden voor opzij.

De komst van de eerste sociale wijkteams kreeg een stevige stimulans van de 40-wijkenaanpak. De voorlopers ontstonden in Vogelaarwijken met extra geld, buiten de reguliere budgetten. Dat vond iedereen prima en de teams trokken gretige professionals aan die gefrustreerd waren in de bestaande systemen en toe waren aan iets anders. Dat was een vruchtbare voedingsbodem voor snel succes. Iedereen kon daar ook tevreden over zijn, want niemand van de bestaande instellingen leed pijn. Het was luxe, waarin gedreven mensen met elkaar binnen een vastomlijnd gebied een nieuwe manier van werken en organiseren konden uitproberen.

Deelnemende professionals kwamen uit reguliere instellingen, zoals het maatschappelijk werk, de dienst werk- en inkomen, MEE, de woningcorporatie, de schuldhulpverlening, zeg maar uit de bekende kokers, die in het verleden allemaal een stukje hulp- of dienstverlening verzorgden. Maar in het team waarin zij in het gebied gingen opereren deed die afkomst er minder toe. Bewust koos men ervoor om in het contact met burgers niet als een specialist, maar als een generalist te opereren. In Leeuwarden ontstond zo een formule die voor veel meer sociale wijkteams een leidraad zou worden: generalist voor de burger, specialist in het team.

Het is dus niet alleen een andere werkwijze, maar het is ook een nieuw soort samenwerkingsverband van professionals. Niet, zoals in het verleden, in de vorm van overleggen, vergaderingen, maar in de vorm

van een collegiaal team van verschillende gelijkgezinden dat in hetzelfde gebied opereert. Integraal werken wordt op die manier niet een vorm van elkaar informeren en aanvullen, maar vooral een manier om elkaar te versterken. In het contact met burgers laten professionals zich niet voorstaan op een specifieke deskundigheid, maar stralen ze ontvankelijkheid uit. Dat wil zeggen: als de professional, bijvoorbeeld afkomstig van MEE, stuit op mensen met grote schulden, waar hij weinig van af weet, verwijst hij niet door, maar haalt hij advies en kennis op bij zijn collega in het team die daar wel van alles van weet. Desnoods haalt zij die er even bij. Een team creëert zo integraliteit en maakt het mogelijk dat de professionals als generalist kunnen optreden en hun eigen deskundigheid verbreden. 'Je bent geen generalist, dat moet je worden in het team, in de wijk,' zo vatte men het in Eindhoven samen.

Ketens en eenvoud

De organisatorische consequenties van die manier van werken en denken zijn anno 2013 nog niet te overzien. Met name in de grote steden tekenen ambtenaren enorme schema's waarin de verschillende wijkteams in hun onderlinge samenhang worden gezet: wijkleefbaarheidsteams, jeugdteams, multiprobleemteams, FACT-teams, algemene wijkteams, eerstelijns teams van huisartsen en wijkverpleegkundigen het laatste woord is er nog niet over gezegd. Waar vroeger de individuele professionals elkaar rondom de cliënt voor de voeten liepen, lijkt die kwalijke gewoonte inmiddels door de wijkteams te worden overgenomen. Maar gelukkig zit er wel een beetje lijn in de ogenschijnlijke institutionele chaos.

De recente ervaring van het fenomeen wijkteams kent een groot aantal institutionele voorlopers. Zo wordt er in de eerstelijns gezondheidszorg al enkele decennia in een los-vast teamverband gewerkt, soms in gezondheidscentra. Rondom de huisartsen ontstonden netwerken van wijkverpleegkundigen, SPV'en, praktijkondersteuners, fysiotherapeuten, diëtisten en anderen. Een ander voorbeeld zijn de teams die al vanaf de stadsvernieuwing in de jaren zeventig in achterstandswijken werden geformeerd rond leefbaarheid en later herstructurering. Daarin zaten naast ambtenaren medewerkers van corporaties, opbouwwerkers en vaak ook bewoners. Veel gemeenten hebben de werkwijze van zulke wijkteams vanaf de jaren negentig verbreed naar andere wijken en een hele machinerie voor 'wijkgericht werken' opgetuigd, met wijkagenda's, wijkuitvoeringsplannen en wijkcoördinatoren.

Een voor de hand liggende institutionele reflex is het voortzetten van deze en andere teams in een steeds complexere keten van organisaties. Omdat de doelgroepen, werkwijzen en deskundigheden van de

Je bent geen generalist, dat moet je worden in het team, in de wijk

teams verschillen, is dat een hele klus. Vandaar die enorme schema's, die echter het risico in zich dragen dat niemand er straks meer wijs uit wordt – en wel het minst de burger die op meerdere levensterreinen in de problemen is geraakt.

Meer perspectief is te vinden in twee andere richtingen. De eerste daarvan is *eenvoud*: niet alle oude wijkteams hoeven te blijven voortbestaan. Bij het vaststellen van nut en noodzaak blijft de relatie met burgerkracht richtinggevend: wat draagt het wijkteam bij aan de kracht van burgers en wijken? De tweede is *complexiteit*: niet alles hoeft in één wijkteam. Een goed voorbeeld is het functioneren van de eerstelijns teams en de Buurtzorg-teams. Die moeten de ruimte krijgen om medische zorg en verpleging te leveren, zonder zich steeds ook om de leefbaarheid van de wijk te hoeven bekommeren. Anderzijds maakt bijvoorbeeld de casus Nijmegen duidelijk dat de eerstelijns teams veel patiënten tegenkomen met sociale problematiek. Dat onderstreept de noodzaak van een open relatie van deze (medisch georiënteerde) teams met de sociale wijkteams. De casus Nijmegen maakt eveneens duidelijk dat de samenstelling van de wijkteams per wijk kan verschillen, afhankelijk van de dominante problematiek in een wijk. Mogelijk is het wijkteam van de toekomst veeleer een netwerkorganisatie op wijkniveau met een krachtig sociaal wijkteam als vaste kern dat goede relaties onderhoudt met specialistische teams rond specifieke problematiek.

Wat in ieder geval voorkomen moet worden is dat sociale wijkteams zonder veel voorwerk in een wijk geplugd gaan worden. De verleiding

tot planmatig uitrollen, een bijna onvermijdelijke manier van implementeren van beleidsmakers, is misschien wel het grootste gevaar voor het succes van sociale wijkteams. Het is immers geen trucje, geen wonderolie die vastgelopen instituties weer op gang moet brengen, maar een nieuwe vorm van professioneel handelen dat zich moet enten op de bestaande infrastructuur in een buurt. Ze starten ook niet in een vacuüm; er is al van alles in de wijk. Als huisartsen, onderwijskrachten, politiemensen en andere professionals die daar hun werk doen niet meegenomen worden en er de meerwaarde niet van inzien, dan kan je er net zo goed niet aan beginnen. Een wijkteam dat start zonder dit *commitment* is gedoemd te mislukken. Het zal als een *Fremdkörper* genegeerd worden. Om die reden moet de start van een sociaal wijkteam dus gedegen worden voorbereid, in een aantal gemeenten gebeurt dat door samen met alle belangrijke krachten in de wijk – bewoners, professionals en instellingen – een sociale wijkagenda op te stellen. In Eindhoven voert een kwartiermaker uitvoerige voorbereidende gesprekken met alles en iedereen die in de wijk van betekenis is. Dat gebeurt niet alleen om mensen in kennis te stellen, maar vooral om ze te enthousiasmeren, om ze mee te nemen, om het perspectief van kortere lijnen, effectiever werken en meer betrokkenheid van burgers dichterbij te laten komen.

68

Kwartiermaken met detacheren

Gebiedsgericht werken door een krachtig team dat de zaken generalistisch aanpakt – het houdt een ontkokerde belofte in die enorm tot de verbeelding spreekt. De pioniersteden, Leeuwarden en Enschede, hebben niet voor niets busvrachten bezoekers geïnspireerd. Maar als die bezoekers weer thuis kwamen, moesten ze ook daar aan de slag met de institutionele problemen. Immers: hoe ga je dat organiseren? Wie stuurt die wijkteams aan? Hoe zit het met de financiën? Geen gemeente vertoeft meer in de luxepositie waarin de proeftuinen van Leeuwarden en Enschede zich ontwikkelden. Er is geen extra geld; er moet geroeid worden met de riemen die men heeft, met de mensen die op de loonlijsten staan van de reguliere instellingen en met de bestaande financiële middelen. En sterker nog: op termijn met aanzienlijk minder geld.

Het afgelopen jaar zijn veel gemeenten begonnen om zich een pragmatische weg te banen langs deze obstakels. Niet met gedetailleerde blauwdrukken, nee: over het algemeen zijn ze gewoon begonnen met kwartiermaken. Er werd een wijk uitgekozen waar men van start ging. Er werd een team gerekruteerd uit instellingen die al op enigerlei wijze op de wijk betrokken waren. De teamleden werden gedetacheerd, soms

voor een dag per week, waarbij zij voor rest van hun tijd in hun 'moeder'-instelling werkzaam waren. De financiële betrokkenheid van gemeenten beperkte zich – overigens niet onbelangrijk – tot het aanstellen en betalen van de teamleiding.

Volgens deze samenraapformule ontstond bijvoorbeeld in de herfst van 2011 het Kolenkit-team in Amsterdam-West. Het team vormde de opmaat voor het gemeentelijk uitrollen van een vijftigtal SamenDoen-teams in heel Amsterdam. Teamleider Carolien de Jong legt uit hoe haar team werkt:

'De teamleden werken 1 dag per week voor het team. Ze komen uit een groot aantal instellingen. In totaal worden er wekelijks 18 werkdagen ingebracht, opgeteld betekent het dat het team 3,5 FTE telt. Het team komt een keer per twee weken bij elkaar, om werk te verdelen en elkaars vragen te beantwoorden. Het idee is dat je in een team kennis toevoegt aan anderen en dus ook durft te vragen als je iets niet weet. Iedereen werkt met dezelfde uitgangspunten: Eigen kracht, samen sterker, regie bij de cliënt/huishouden, heldere overzichtelijke stappen, vast aanspreekpunt. Dus niet nu een generalist die in plaats van 17 hulpverleners het werk moet doen, nee: mensen zelf *in the lead* laten. Teams zijn bezig problemen klein en behapbaar te houden, mensen het gevoel van zelfcontrole teruggeven. (interview, 22 februari 2013)

69

Het Kolenkit-team is maar een voorbeeld naast vele anderen. Interessant is dat gemeenten weliswaar allemaal in dezelfde richting denken (integraal, gebiedsgericht, generalistisch), maar – afhankelijk van de lokale context en de daadkracht en durf van het lokale bestuur – meteen weer een eigen weg inslaan. In sommige gemeenten laat men het initiatief zoveel mogelijk aan de instellingen zelf, waardoor het pad naar de toekomst direct wat voorzichtiger wordt bewandeld. De oude varianten van integraal werken (samenwerken en ketenregie) zetten dan vaak de toon. Andere gemeenten voelen minder de noodzaak om iets nieuws te bouwen en koersen rechtstreeks af op een radicaal andere vorm van institutionalisering.

Vlucht naar voren

De vraag is waar dit kwartiermaken uiteindelijk toe leidt. Wat wordt het soortelijke gewicht van de sociale wijkteams? Ontstaat er iets geheel nieuws of groeien ze organisch uit de oude institutionele orde? Daniel Giltay Veth, al jaren in een flink aantal gemeenten betrokken bij wat hij

betitelt als 'de transformatie van het sociale domein', heeft daar een heel stellige opvatting over:

'Sociale wijkteams zijn geen doel op zich. Het zijn instrumenten om rigoureuus een einde te maken aan een sociaal domein dat hopeloos versnipperd is in heel veel functies en organisaties, dat perverse prikkels kent. Het laatste wat je dus moet doen is dat je het versnipperde veld eigenaar moet maken van de sociale wijkteams. Want dan krijg je zoiets als de slager die zijn eigen vlees keurt. Toch is dat wat ik in veel plaatsen zie gebeuren: gemeenten laten het over aan de instellingen. Aan instellingen wordt gevraagd om mensen af te vaardigen die in teams gaan samenwerken. Dan krijg je een nieuwe vorm van de oude praktijk. De gemeente hoeft dus niet per se eigenaar te zijn van de sociale wijkteams, maar ze moet zich wel eigenaar maken van de transformatie. Daar moet ze koersbewust op sturen, want als je dat aan de uitvoerende partijen overlaat, verzandt het in vergaderingen. Essentieel is dat er ruimte wordt gecreëerd om los te komen van de bestaande infrastructuur. Waardoor je in die ruimte een nieuwe vorm van institutionalisering kunt realiseren. Wijkteams moeten daar een invulling van zijn. Het gaat om een fundamentele vernieuwing van de eerste lijn. Ja, noem het voor mijn part een nieuwe vorm van verkokering, maar dan wel een koker die per definitie integraal werkt, waar onderscheidingen en functionaliteiten niet het vertrekpunt zijn, maar een bijkomstigheid.' (interview, 21 februari 2013)

70

'Nieuw voor oud' is de meest kernachtige manier om deze transformatie samen te vatten. Dat roept natuurlijk veel onzekerheid en weerstand op. Wat blijft er bijvoorbeeld over van de oude organisaties als hun middelen verkassen naar de financiering van de sociale wijkteams? Giltay Veth trekt daarbij dezelfde conclusie als die wij maakten in ons essay 'Burgerkracht' in 2011. Hij denkt dat veel grote welzijnsorganisaties deze slag niet zullen overleven. Het beste personeel raken ze kwijt aan sociale wijkteams, en daarbuiten zouden ze zich vooral moeten bezighouden met het faciliteren van de 'nulde lijn', vrijwilligersassociaties, informele netwerken en burgerinitiatieven. Wellicht dat ze een heel nieuwe vorm kunnen ontwikkelen; een soort platformserviceorganisatie, die administratieve ondersteuning biedt, tijdelijke contracten voor projecten beheert, een rechtsvorm biedt voor aanvragen bij fondsen, een pool van sociale ondernemers en ZZP'ers ondersteunt. Kortom, een flexibel opererend en in zijn kern klein en krachtig faciliterend gebiedsgeoriënteerd bedrijf.

Ook onzeker is het lot van wat meer gespecialiseerde organisaties die nu bijvoorbeeld uit de AWBZ gefinancierd worden en in de toekomst onder gemeentelijke financiering gaan vallen. Denk aan MEE of de jeugd-GGZ of andere intensieve vormen van behandeling en begeleiding in de sfeer van de jeugdzorg. Veel van wat zij te bieden hebben zal geen plaats krijgen in de sociale wijkteams. Sterker, de opzet van die teams is nu juist om dergelijke zwaardere vormen van zorg op afstand te houden. Er moet immers niet te snel 'geëscaleerd' worden naar duurdere zorg. Tegelijkertijd is de expertise wel nodig, en moet er ook doorverwezen kunnen worden als behandeling wel op zijn plaats is. De oude instituties zullen dus mee moeten gaan bewegen met de nieuwe institutionele orde. Ze zullen in een nieuwe orde, waarvan wijkteams de spil vormen, voor zichzelf een plek moeten vinden. Anders dan in de gouden tijden van de AWBZ zullen gespecialiseerde instellingen niet langer zelf hun institutionele logica bepalen, maar ze zullen ze afhankelijk worden en moeten inspelen op de lokale logica. Ze moeten hun relaties met andere organisaties herijken binnen condities die gemeenten voorschrijven. Zo zullen bijvoorbeeld medewerkers van MEE, mits zij geschikt zijn, een plek weten te vinden in sociale wijkteams, een aantal anderen zullen met elkaar een stedelijk of wellicht zelfs regionaal expertteam ontwikkelen, waar sociale wijkteams adviezen kunnen inkopen. En ja: onvermijdelijk zal zijn dat er medewerkers van MEE in dit proces ontslagen zullen worden. Die doem hangt natuurlijk boven meerdere instellingen. Er zal door de decentralisatie van de jeugdzorg een vergelijkbare heroriëntatie plaats moeten vinden in de jeugd-GGZ en bij andere aanbieders van de jeugdzorg. Dat zal niet gemakkelijk zijn, want binnen deze instituties voelt men dat al snel als een vorm van terrein prijsgeven. Met alle risico's van dien. Er zullen waarschuwingen komen – en uit de kinder- en jeugdpsychiatrie zijn die geluiden al hoorbaar – dat sociale wijkteams niet deskundig genoeg zijn in bijvoorbeeld het tijdig onderkennen van goed te behandelen psychische problematiek. Natuurlijk moeten we jongeren niet te gemakkelijk voorzien van een ADHD-etiket, zal men zeggen, maar nog erger is om de echte ADHD'er te laat te onderkennen en mensen te lang onnodig met zo'n probleem rond te laten lopen. Dat kan voorkomen worden, zo gaat de redenering verder, als alle leden van het wijkteam wordt geleerd om adequaat te diagnosticeren, dan wel als in elk wijkteam zoveel GGZ-deskundigheid zit dat de kans op onderbehandeling of veronachtzaming kan worden verkleind. Je zou dit de vlucht naar voren kunnen noemen, een overlevingsstrategie die op meerdere plaatsen in het land al beproefd wordt en die nog eens versterkt wordt door landelijke afspraken over bijvoorbeeld wijkgerichte basis-GGZ, beroepsregistratievereisten, BIG-verplichtingen

enzovoort. Zo hebben de beroepsverenigingen en de werkgevers in de jeugdzorg het vlak voor de aankondiging van de decentralisatie voor elkaar gekregen dat jeugdwerkers zich moeten registreren in een beroepsregister. Goed voor de oude professie, maar op dit moment een blok aan het been voor gemeenten die het op den duur moeten betalen en een rem op de ontwikkeling van generalistische inzet. Het gevolg zal zijn dat de neiging groeit om ter voorkoming van ongelukken zoveel mogelijk deskundigheden uit de tweede lijn in de nieuwe eerste lijn te planten. Zo ontfermen de oude instituties zich over de sociale wijkteams door ruimhartig personeel, competenties en vaardigheden ter beschikking te stellen. En zo sluipt de zorgcultuur van testen, diagnosticeren en behandelen bijna ongemerkt binnen. Eigenlijk precies wat juist niet de bedoeling is. Want het sociale wijkteam dat in dit institutionele vaarwater terecht komt, heeft zich laten opschrikken door de noodsignalen uit oude institutionele orde, het heeft zich op stang laten jagen door risico's en mogelijke tekortkomingen en het is van schrik vergeten waar het in deze nieuwe werkorganisatie in de eerste plaats om te doen was. Het gaat er niet om zoveel mogelijk deskundigheid naar voren te halen. Het gaat erom in een gebied een team van elkaar versterkende professionals neer te zetten die geënt op de problemen en potenties van een wijk en verweven met de sociale infrastructuur van een buurt aan de slag gaat. Een sociaal wijkteam moet dus in de eerste plaats de andere kant op blijven kijken. Niet naar de oude institutionele wereld, maar naar de buurt, naar de mensen die daar leven, de netwerken die er functioneren, de krachten die er aan het werk zijn. De kunst is om daar een praktijk mee te ontwikkelen die niet vanaf het begin belast wordt met de aarzelingen die voortkomen uit de wereld die we juist achter ons willen laten.

72

Organisatievraagstuk

Sociale teams verkeren momenteel onmiskenbaar in een ontwikkelingsfase. Het is – en dat maakt de beweging ook zo aantrekkelijk – een opstand van de doeners, van professionals die de kans grijpen om los te komen van de dwingende *formats* van hun moederorganisatie, van mensen die meer willen dan productie draaien. Maar uiteindelijk zal de beweging niet om vaste vormen heen kunnen. De gemeente moet budgetten herverdelen, ze moet bezuinigen, er moeten inkooprelaties worden vastgesteld, volumes gecalculeerd, begrotingsafspraken gemaakt, arbeidscontracten getekend. Naarmate 1 januari 2015, het uur U van de decentralisaties, dichterbij komt, zal de drang om het proces vaste organisatorische voeten aan de grond te geven toenemen.

De vraag naar de organisatie, die de Nijmeegse wethouder Bert Frings nog voor zich uitschuift, zal toch een keer beantwoord moeten worden. Veel gemeenten denken er uiteraard nu ook al over na. De oplossingen die ze kunnen kiezen bewegen zich tussen twee uitersten. Of ze gaan voort op de weg van detachering: de professionals van de wijkteams blijven in dit geval in dienst van hun moederorganisatie, die mensen afvaardigt naar de wijkteams – dat is de *light* variant. Of ze kiezen voor een zwaardere ingreep: ze zetten een geheel nieuwe organisatie op, waar de teamleden bij in dienst treden en die rechtstreeks kan worden aangestuurd door de gemeente. In dat geval trekt de gemeente de macht nadrukkelijk naar zich toe. Omdat de decentralisatieopgaven zo immens zijn, neigen met name de grotere steden tot deze laatste optie. Daarmee ontstaan dan wel meteen hele forse organisaties. In Eindhoven gaat het bij het installeren van tien wijkteams om zo'n 300 FTE's, in Amsterdam waar 22 gebieden zijn aangewezen zelfs om een veelvoud daarvan. Daar kan je zo je bedenkingen over hebben. Zijn we niet nieuwe, grote, logge instituties aan het creëren? Ruilen we de ene institutionele orde niet simpelweg in voor een volgende institutionele orde? En wat is in dit geheel eigenlijk de positie van de oude organisaties, die immers een deel van hun medewerkers kwijtraken?

Om met dat laatste te beginnen. Op een paar plaatsen stoeit men met de gedachte om van de nieuwe organisatie een coöperatie te maken. De instellingen die 'leveren' aan de nieuwe wijkteams vormen met elkaar een coöperatie waarin ook de gemeente (of eventueel meer gemeenten als het om regio's gaat) zitting neemt. Met elkaar organiseren zij de nieuwe lokaal georiënteerde welzijn en zorg binnen de financiële kaders van de gemeente en volgens de principes die het startpunt vormen van de sociale wijkteams: integraal, gebiedsgericht en in samenwerking met burgers. Zo ontstaat er een brug tussen de oude institutionele wereld en de nieuwe organisatievorm die nodig is om sociale wijkteams tot een succes te maken.

Maar dan nog moet voorkomen worden dat er een nieuw institutioneel bolwerk wordt gecreëerd. Dat kan vermeden worden door in plaats van een nieuwe verticaal geordende organisatie veel meer te denken in een vorm van een horizontale ordening, waarin de gebiedsgericht opererende teams in een soort netwerkstructuur aan elkaar gekoppeld zijn. Eigenlijk is dat een uitwerking van het model dat Buurtzorg nu al jaren met succes beproeft. Zij werken met buurtteams die binnen strakke financiële kaders een hoge mate van vrijheid kennen om zelf inhoud te geven aan het werk. De overkoepelende organisatie kenmerkt zich door een elegant kleine overhead en door het optimaal benutten van de informatietechnologie om de communicatie en het kennisdelen tussen de teams mogelijk te maken.

Zo kan je dus ook wijkteams gaan organiseren en het gevaar van nieuwe bureaucratische institutionalisering beperken. Maak ze in hoge mate zelfsturend en breng ze onder in een horizontaal geordende netwerkorganisatie. Voorwaarde daarvoor is dat er ook een financiering tot stand wordt gebracht die dit mogelijk maakt, die teams in de gebieden waarin ze opereren in staat stelt om daadwerkelijk zelfsturend te zijn en die bovendien ontdaan is van het soort prikkels dat het werken keer op keer ontwricht.

Wijken

Tot slot nog een kanttekening bij het woord 'wijk', dat in vrijwel elke alinea van dit essay voorkomt. De vanzelfsprekendheid waarmee het woord in het transitie- en transformatiediscours (en dus ook door ons) wordt gebezigd, doet vermoeden dat het begrip wijk in de werkelijkheid van onze steden een eenduidig betekenisvol begrip is. Helaas, dat is niet zo. Wijken zijn in de levens van veel dorps- en stadsbewoners – let wel: niet allemaal! – eigenlijk steeds minder van betekenis. Grosso modo is de tendens onmiskenbaar dat levens van moderne Nederlanders zich steeds minder louter in de buurt van hun woning afspelen. Hun werk is elders, hun familie, vrienden en bekenden hebben zich verspreid over de stad, het land en nogal eens over de hele wereld. Dat we toch over wijken spreken, is omdat de wijk een reddingsboei biedt voor professionals en een vitaal alternatief voor de wijze waarop hun werk geordend kan worden. De huidige manier van organiseren is afstandelijk, bureaucratisch en versnipperd. Ze is eerder een doolhof dan een plek die vertrouwen uitstraalt. Zij manifesteert zich vooral als veelvoud in plaats van als eenvoud. Het is eerder afstandelijk dan nabij. Wijken bieden een perspectief om opnieuw vertrouwen te organiseren, om eenvoud tot stand te brengen en nabijheid te realiseren. Met andere woorden: wijken bieden een operationeel gebied voor professionals om zich te hergroeperen, hun afstandelijkheid van zich af te schudden en nieuwe vormen van samenwerking en kennisuitwisseling, onderling en met burgers tot stand te brengen. Het begrip wijk heeft daarmee in de eerste plaats een institutionele betekenis gekregen. En daar is niets mis mee.

Wijkteams in Zaanstad

Op 1 januari 2013 gingen in Zaanstad na een – zeker voor de betrokken professionals – korte voorbereiding in twee wijken sociale wijkteams van start: één in Zaandam-Zuid en de Rosmolenwijk en één in Wormerveer. Het doel van beide wijkteams is hetzelfde, maar de uitwerking verschilt wel. Dat is ook de bedoeling, want Zaanstad wil leren.

Bij de sociale wijkteams kunnen inwoners terecht wanneer zij problemen hebben op een breed gebied: van welzijn en ondersteuning tot zorg en werk & inkomen. Dat kunnen complexe problemen zijn, maar het wijkteam staat ook open voor enkelvoudige. Bij wijze van spreken moet de burger in Zaanstad alleen voor de spreekwoordelijke losse stoeptegels en zijn paspoort naar het gemeentelijk loket. Het sociaal wijkteam ondersteunt mensen om zelf hun problemen op te lossen, samen met de mensen om hen heen. Het team wil daartoe de 'buurkracht' in de wijk versterken. Een sociaal

wijkteam bestaat in Zaanstad uit professionals, maar ook bewoners en vrijwilligers kunnen er een rol in spelen.

Het sociaal wijkteam krijgt een actieve rol bij het activeren van mensen naar (vrijwilligers) werk. Het wijkteam kan snel handelen en moet 80 procent van de problemen snel en direct oplossen zonder naar de tweede lijn te verwijzen. Als een bewoner er ook met behulp van zijn sociaal netwerk en de inzet van het wijkteam niet uitkomt, kan hij een beroep doen op een tweedelijns professional. Het wijkteam heeft daar korte lijnen mee en kan dus snel zorgen dat de benodigde ondersteuning wordt gerealiseerd. Bij complexe problemen zorgt het wijkteam voor een goede coördinatie van de benodigde hulp. Het uitgangspunt is: generalistisch waar mogelijk, specialistisch waar nodig. De wijkteams bestrijken een breed gebied: inkomens (en schulden), werk en participatie, wonen, gezinsrelaties en jeugdoverlast, geestelijke gezondheid en verslaving,

ondersteuning van mensen met een beperking en hun mantelzorgers en begeleiding en dagbesteding (dat laatste vanaf 2015). Daartoe zitten er in het wijkteam van Zaandam-Zuid bijvoorbeeld professionals van het verzorgingshuis, de schulddienstverlening, het maatschappelijk werk, het opbouwwerk, MEE, het gemeentelijk WMO-loket, de GGZ (dagbehandeling en preventie), Centrum Jong (het CJG) en van de Dienst Werk en Inkomen.

Dat laatste is in vergelijking met andere gemeenten wel bijzonder. Volgens gemeentelijk projectleider Marieke Sloep komt dat mede doordat Zaanstad de hele ambtelijke sector binnen het maatschappelijk domein (van zorg tot werk) onder één directeur valt. 'Maar: de betrokkenheid van Werk&Inkomen is nog maar van recente datum en met name de inkomens-kant is niet eenvoudig in een wijkteam onder te brengen. Die heeft zo zijn eigen wetmatigheden.'

76

Het streven is om in 2013 en 2014 in meer wijken sociale wijkteams te starten zodat er in 2015 ongeveer tien gebiedsgerichte en integrale teams zijn die de hele stad dekken. Zaanstad heeft er nadrukkelijk voor gekozen om te werken met hoofdaanemers in elke wijk. Die hoofdaanemer kan naar eigen inzicht onderaanemers inschakelen. In Wormerveer is de combinatie Welsaen (welzijnswerk), Evean (thuiszorg) en SMD (maatschappelijke dienstverlening) de hoofdaanemer. In de Rosmolenwijk is dat verzorgingshuis Pennemes en in Zaandam-Zuid verzorgingshuis Mennistenerf. Naast de wijkteams zijn er in 2013 eveneens in twee gebieden (Krommenie/Wormerveer en Poelenburg) speciale jeugdteams van start gegaan. Die vormen een proeftuin om in het kader van de Amsterdamse stadsregio te experimenteren met nieuwe werkvormen in de jeugdzorg. De jeugdteams zijn multidisciplinaire teams op wijkniveau. Naast Bureau

Jeugdzorg doen ook de GGD, MEE, enkele jeugdzorginstellingen, de GGZ en de maatschappelijke dienstverlening mee.

In Wormerveer functioneert dus zowel een sociaal wijkteam als een jeugdteam. De bedoeling is dat zij wel intensief samenwerken. Voor daadwerkelijk samengaan achtte de gemeente de risico's echter vooralsnog te groot.

De rol van de onderaannemers maakt dat de wijkteams tussen de beide wijken wel enigszins verschillen. In Wormerveer maakte het team er meteen veel werk van om bewoners te mobiliseren; het versterken van 'buurkracht' stond voorop. De oude aanbieders bleven daardoor bij de praktische dienstverlening nog een relatief grote rol spelen. In Zaanstad-Zuid was rondom het verzorgingshuis Het Mennistenerf de afgelopen decennia al een groot netwerk van vrijwilligers actief. Directeur Anne Els Rensenbrink: 'Ons beleid was er allang op gericht om van het verzorgingshuis een 'huiskamer van de buurt' te maken. Voor een deel werken onze 260 vrijwilligers hier in huis, voor een groot deel ook in de wijk en dat lang niet alleen met ouderen.' Het wijkteam kon daar meteen op voortbouwen. Volgens teamleider Doortje Schroevers moesten de professionals nog wel groeien in hun werk: 'Bij de start was de eerste prioriteit de hulpvraag van de bewoners: in de dienstverlening mochten geen gaten vallen. Het gevaar dreigde wel even dat we daardoor zorg zouden blijven verlenen. Gaandeweg moesten we een nieuwe werkwijze ontwikkelen waarbij we meer als collectief optreden en meer investeren in buurkracht. We doen dat door veel in tweetallen op huisbezoek te gaan. Buurkracht ontwikkelen is geen exclusieve taak van de opbouwwerker: dat pakken we als collectief op. Gaandeweg verandert daarbij wel de inhoud van het werk. Zo is onze schulddienstverlener veel minder dan voorheen gefixeerd op het oplossen van het

schuldenprobleem maar kijkt hij ook om zich heen: welke rol spelen de kinderen, hoe is de gezondheidssituatie in het gezin? Dat bewijst maar weer eens: generalist bèn je niet, je kunt het worden.'

De rol van de 'oude' instellingen is in Zaanstad nog niet helder. In 'Perspectief op Sociale Wijkteams in Zaanstad in 2015' (begin juli vastgesteld door het college van B&W) staat het nog in stevige bewoordingen: 'Omdat het een nieuw voor oud operatie betreft gaan we in 2013 en 2014 een sluitend netwerk van SWT's opbouwen onder gelijktijdige afbouw van bestaande structuren en het mogelijk gedeeltelijk afscheid nemen van oude aanbieders. De ervaring elders leert immers dat SWT's beter werken wanneer oude structuren en aanbieders weggehaald worden.' Maar door het werken met onderaannemers loopt dat weghalen nog niet zo hard. Bovendien wordt er in de praktijk ook wel anders over gedacht.

Teamleider Doortje Schroevers in Zaandam-Zuid: 'De samenwerking met de moederorganisaties is soms wel lastig, maar je ziet ook dat de professionals in het team hun eigen organisatie aan het loslaten zijn. Dat versterkt de band in het team. Toch hebben die oude organisaties ook hun waarde wel: je kunt niet alles in het wijkteam oplossen en binnen hun moederorganisatie hebben de professionals de gelegenheid hun kennis en hun relatienetwerk bij te houden. Ik hoop eigenlijk op een vruchtbare wisselwerking tussen wijkteams en moederorganisaties.'

Ook de Zaanse aanpak moet leiden tot een goedkopere manier van werken. Die is niet automatisch gegeven in het werken met wijkteams. De kans bestaat bijvoorbeeld dat wijkteams zo hun eigen afweging maken bij het besluit om wel of niet de 'schil' van omliggende voorzieningen in te schakelen bij de aanpak van een probleem. Wijkteamleider Doortje

Schroevers: 'Vanochtend nog kwam er een melding binnen: vrouw in scheiding, met schulden, jonge kinderen... Je kunt op je vingers natellen dat daar meer aan de hand zal zijn. Ga je zo'n vrouw snel diensten aanbieden of ga je dieper?' Gemeentelijk projectleider Marieke Sloep ziet het probleem: 'Zeker als het wijkteam het druk heeft – en dat heeft het altijd – kan de neiging ontstaan om het probleem door te schuiven. Je moet dus in de wijkteams prikkels inbouwen voor een soort kostenbewustzijn. Dat hoeft niet per se door het team budgetverantwoordelijk te maken. We onderzoeken momenteel of je de kosten van tweedelijns zorgconsumptie in het team zichtbaar kunt maken met een soort "schaduwbudget" waaraan je je als team committeert. Uiteindelijk willen we toe naar een integrale budgetfinanciering.'

6. Het financiële perspectief: gebied en populatie als vertrekpunt

De kokers uit, de wijken in – zo luidt de meest bondige samenvatting van de institutionele beweging die met de opkomst van sociale wijkteams op lokaal niveau wordt gemaakt. Het is een vehikel geworden dat inmiddels overladen is met grote woorden en hooggespannen verwachtingen. Dat is een groot risico, omdat het het mooiste zou zijn als er niet met een hypotheek maar lastenvrij een start gemaakt zou kunnen worden. Als men min of meer blanco zou mogen beginnen, als men echt aan iets nieuws zou mogen bouwen en de ruimte zou krijgen om successen en mislukkingen met elkaar te delen. Het is echter de vraag of de verandering die tijd en ruimte wordt gegund. Want alleen al de financiële opgave is groot. Hoeveel geld er precies gemoeid is met de drie decentralisaties, is moeilijk te doorgronden. Een betrouwbare schatting leverde in april 2013 de Raad voor de Financiële Verhoudingen: €3 miljard voor de jeugdzorg, €9,4 miljard voor de AWBZ/WMO en circa €3,2 miljard aan participatiebudgetten. Een deel van dat laatste bedrag was al onderdeel van de gemeentelijke financiën. Op die in totaal €15,6 miljard wordt ingrijpend bezuinigd, gespreid over de jaren na 2015: het gaat om bijvoorbeeld ruim €2,3 miljard bezuiniging op participatiemiddelen, €450 miljoen op de jeugdzorg en ruim €2 miljard op wat nu nog AWBZ-gefinancierde zorg is. Bij sommige specifieke posten gaat het om nog aansprekender percentages. Zo werd aanvankelijk gekoerst op 75 procent minder hulp bij het

huishouden, iets wat in het Zorgakkoord van april 2013 werd teruggebracht tot ongeveer de helft. En zo zal het nog wel even doorgaan: wellicht dat we over een jaar of tien exact kunnen becijferen wat de transformatie van de verzorgingsstaat tussen 2010 en 2015 kwantitatief heeft betekend. In algemene termen valt er met zulke bedragen echter één ding wel met zekerheid te zeggen: het moet goedkoper. En wel zo veel goedkoper dat het voor gemeenten geen zin heeft de oude manieren van werken van de verkokerde instellingen te kopiëren op lokale schaal. Minder van hetzelfde biedt geen perspectief, het zoeken is naar een nieuwe manier van werken. En precies daar spelen de wijkteams ook de hoofdrol in financieel opzicht

De kunst is om weg te komen van oude institutionele logica's en wetmatigheden in de financiering en daarvoor in de plaats nieuwe institutionele arrangementen organiseren met een daarbij passende financiering. We moeten, zogezegd, de Rubicon oversteken. We moeten iets gaan doen wat we nu niet zo doen, we willen samenwerken zonder concurreren, we willen af van de piketpaaltjes en de competentiewedijver, we willen perverse prikkels teniet doen. Dat vergt iets anders dan een *reshuffle* van alle huidige organisaties, professionals en werkwijzen. Het zoeken is naar een andere institutionele orde, niet verkokerd en in zichzelf opgesloten, maar open en permeabel, in staat om verbindingen te leggen met niet-professionele verbanden of onverwachte maatschappelijke actoren.

Dat betekent dat er gekozen moet worden voor een andere financieringslogica. Daar valt niet aan te ontkomen. De huidige financiering is gericht op de kokers, houdt deze ook in stand en is doordrongen van verkeerde prikkels, van steeds verfijndere vormen van declareren en onvermijdelijke volumegroei. Als met die systematiek niet wordt gebroken, gaat het mis. Dan blijven de kokers bestaan en dicteren de reguliere instellingen wat er gaat gebeuren. Alleen als het geld anders stroomt, als de dienstverlening anders wordt 'geprikkeld', als professionals anders worden aangestuurd en er andere institutionele arrangementen mogelijk worden, kan er iets nieuws ontstaan.

Die nieuwe logica dient zich nu aan in de vorm van gebiedsgerichte en populatiegebonden financiering. Het gebied (de wijk) en de mensen die er wonen worden het uitgangspunt, niet de instellingen. Stoppen met het financieren van instellingen is een breuk met het verleden die het mogelijk maakt om op een nieuwe wijze te gaan ordenen, te gaan samenwerken, te gaan presteren. Inderdaad, daardoor komt er in gemeenten heel veel op losse schroeven te staan, precies wat nodig is om iets nieuws te beginnen, maar tegelijkertijd niet een situatie waar men binnen de bestaande instellingen reikhalzend naar uitkijkt.

Gebiedsgerichte financiering

Veel gemeenten denken in deze richting. De Amsterdamse wethouder Pieter Hilhorst gaat hierin heel ver. Hij heeft de hoofdstad opgedeeld in ruim twintig gebieden, ieder met zo'n veertigduizend inwoners. Het idee is om al het geld voor de WMO, de jeugdzorg, de gemeentelijk aangestuurde gezondheidszorg en op termijn ook de sociale zekerheid naar deze gebieden 'door te decentraliseren'. Er komt per gebied een grote pot geld, waarvan de precieze omvang afhankelijk wordt van de aard van de problemen in de wijk. Met dat geld moet in principe alles gebeuren. In elk gebied opereren verschillende varianten wijkteams; er is er een gericht op kinderen en ouders ('Om het kind'), er is een team gericht op lichte problemen (sociale wijkteams) en er opereren meerdere zogeheten 'SamenDoen'-teams voor de meervoudige problematiek, bijvoorbeeld bij multiprobleemgezinnen. Op termijn moeten die teams in de eerste lijn min of meer samensmelten.

Hilhorst wil in de gebieden de prikkels 'omdraaien', dat wil zeggen: teams kunnen voor zichzelf meer tijd verdienen als ze minder doorverwijzen naar duurdere, gespecialiseerde zorg. Als teams erin slagen om door het inschakelen van netwerken, tijdige ondersteuning en goed preventiewerk, problemen adequaat op te lossen en 'escalatie' naar duurdere zorg te voorkomen, dan kan in principe het bespaarde geld geïnvesteerd worden in een lagere caseload van professionals, betere faciliteiten voor vrijwilligers, noem maar op. Wordt er echter te veel doorverwezen, dan werkt dat als een boemerang terug op de eigen praktijk. De meerkosten gaan ten koste van de eigen budgetten. Om dat in goede banen te leiden krijgt elk gebied een kwaliteit- en budgetregisseur. Deze centrale persoon houdt de teams scherp door hen te confronteren met de stand van zaken met betrekking tot de financiën. Het idee is dat hij dit kan doen op basis van heldere vergelijkingen met de prestaties van andere teams in de stad of de buurt. Van hem/haar kun je dus vragen verwachten als: hoe kan het dat wij hier in Noord aanmerkelijk meer doorverwijzen naar een gespecialiseerde jeugdzorgaanbieder, terwijl dat in West aanmerkelijk minder gebeurt? Of hoe komt het dat wij hier in Zuidoost eigenlijk niet samenwerken met een paar voetbalverenigingen die jongens opvangen, terwijl dat in Oost zeer succesvol is?

Dat veronderstelt dus niet alleen vergelijkbare registratievormen (wat nog een hele opgave zal worden) maar ook dat er een vorm van kostenbewustzijn bezit neemt van professionele dienstverleners. Dat is nieuw, hulpverleners hebben zich eigenlijk altijd op het standpunt gesteld dat zij zich daar niet mee bezig wensen te houden. Geld is in hun ogen een politieke verantwoordelijkheid en tekorten dus ook. Hilhorst wil daar

van af. Hij wil niet in de situatie terecht komen dat hij als gevolg van een ontembare institutionele logica elke keer opnieuw weer met tekorten en wachtlijsten wordt geconfronteerd en de oplopende verontwaardiging moet zien te temperen met extra geld (dat er niet is). Hij vindt ook niet dat hij als politicus de aangewezen persoon is om die keuzen te maken. Hij wil die verantwoordelijkheid terugleggen naar een platform waar deze volgens hem in betere handen is. Professionals in een gebied moeten die verantwoordelijkheid niet langer uit de weg gaan en op een nieuwe manier, samen met anderen, hun dienstverlening gaan organiseren.

Wijkbudgetten

Geld zal een sterk instrument worden om de gewenste verandering te sturen. Het simpele feit dat financieringsstromen loskomen van zorgkantoren, verzekeraars en grote vaak bovenregionaal opererende instellingen brengt gemeenten in de positie om veranderingen af te dwingen. In het oude regime was de gemeente in het beste geval een gewaardeerde gesprekspartner, in het nieuwe regime wordt ze bevelvoerder. Overigens wel een bevelvoerder die de werkelijkheid niet met dictaten naar zijn hand zal kunnen zetten. Zo werkt het niet.

Wat wel werkt is mensen die het uitvoerend werk doen laten participeren in de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft. Anders gezegd: wat politiek is, zal niet langer tot de burelen van het stadhuis beperkt worden, politieke afwegingen zullen in de uitvoeringspraktijk gaan resoneren. Wethouders zullen de verantwoordelijkheid voor financiën niet voor zichzelf moeten houden, maar óók in de gebieden moeten beleggen. Want doen ze dat niet dan zal het systeem als vanzelf tekorten creëren, wachtlijsten laten ontstaan en staan de vertegenwoordigers samen met de lokale media bij het stadhuis op de stoep om extra geld te vragen. Zo is het immers lange tijd gegaan. Maar dat is precies de dynamiek die een nieuw systeem achter zich moet zien te laten. Door te werken met gebiedsgebonden financiering, of zoals het zal gaan heten: wijkbudgetten, wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid om de kosten binnen de perken te houden gedeeld met de mensen die in een gebied werken. Zij moeten hun beslissingen en interventies niet alleen toetsen aan hun eigen professionele deskundigheid, maar ook afwegen tegen de inzet van altijd schaarse middelen. Die vorm van kostenbewustzijn is momenteel in het professionele handelen nagenoeg geheel afwezig.

En het gaat nog veel verder. Als je redeneert vanuit het dagelijks leven van mensen, is er geen reden om niet ook de budgetten voor participatie op de arbeidsmarkt, voor veiligheid en leefbaarheid, ja misschien

zelfs voor onderwijs op te nemen in de wijkbudgetten. Net zo onzinnig is het om de problemen van mensen met betrekking tot armoede en werkloosheid geheel los te zien van de psychosociale problemen in een huishouden, zodat het eerste probleem door de Dienst Werk en Inkomen wordt aangepakt en het tweede door een professional van het sociaal wijkteam. Integraal is integraal en niet een beetje integraal. Kortom, het is niet onlogisch te verwachten dat de wijkbudgetten steeds gevarieerder gevuld zullen raken. Dat betekent dat de praktijk van sociale wijkteams voortdurend grensoverschrijdend zal zijn, nieuwe verbindingen moet kunnen maken. Zo zullen ze zich meer en meer ontwikkelen tot de spil van de lokale verzorgingsstaat, de werkplaatsen van het sociale domein. Dat vraagt niet alleen dat er voortdurend aan moet worden gewerkt dat burgers er ook mede de dienst blijven uitmaken (en dat het geen nieuw filiaal van de oude verzorgingsstaat wordt) en dat de politiek er de juiste omgang mee weet te vinden. Want als deze spil ook nog eens wordt belast met een serie overheidsprogramma's om grootschalig achterstanden te bestrijden en bevolkingsgroepen te emanciperen, dan wel overdonderd worden met protocollen en richtlijnen als er ergens iets mis gaat, dan zouden ze wel eens kunnen bezwijken onder het gewicht. Nog maar weinig lokale politici lijken zich dat te realiseren. De veranderingen die nu op hen af komen vragen een andere rol van hen en van het gemeentelijk apparaat. De lokalisering van de Nederlandse politiek roept daarmee vanzelf een discussie af over lokaal politiek leiderschap.

Wijkteams in Nijmegen

84

In steeds meer wijken van Nijmegen komen vanaf de zomer van 2012 integraal werkende wijkteams. Vlak na de start in Lindenholt was Hatert de tweede wijk met een wijkteam. Uiteindelijk moeten er elf wijkteams zijn in even zo veel wijken met elk ongeveer twaalf à vijftienduizend inwoners. Het motto van de wijkteams: *gewoon doen wat nodig is*.

De wijkteams zijn er voor 'mensen die er (even) niet zelf uit komen, met de focus op kwetsbare huishoudens.' Zij zijn er voor het eerste contact bij een hulpvraag, ze leggen huisbezoeken af en bieden lichte ondersteuning. Ze zoeken naar praktische oplossingen en gaan daarbij uit van de ambities, capaciteiten en vragen van de burgers zelf. Samen met de mensen om wie het gaat en hun sociale netwerk wordt een ondersteuningsplan gemaakt. De regie blijft bij de burger. Als er geïndiceerde zorg nodig is, regelt het wijkteam die ook.

In het sociale wijkteam zitten verschillende professionals uit de eerste lijn. De precieze samenstelling is afhankelijk van de noden en capaciteiten van de wijk. In Hatert wordt het team gevormd door een opbouwwerker, een WMO-consulent, wijkverpleegkundigen, een maatschappelijk werker, een ouderenadviseurs en twee medewerker van MEE. Als er meer zorg of ondersteuning nodig is, dan het wijkteam kan leveren, schakelt het sociale team eerste- of tweedelijns zorgprofessionals in, zoals bijvoorbeeld de huisarts of anderen in het professionele netwerk in de wijk. Bijzonder is de positie van de opbouwwerker in het team: Wessel Zwartsenberg. Teamleider *Monique Reimert* – die daarnaast consulent is bij MEE – is blij met Wessels inbreng: 'Burgerinitiatieven vormen een vast agendapunt in het team-overleg en de aanwezigheid van een opbouwwerker dwingt de hulpverleners in het team om op een andere manier naar bewoners in de wijk te kijken: niet alleen oog voor problemen, maar

ook voor ambities en krachten. Wessel houdt ons met de voeten op de grond.'

De positie van de wijkteams is aan twee kanten begrensd. Aan de ene kant zijn dat de STIP's, de stedelijke informatiepunten waarvan de gemeente Nijmegen er uiteindelijk negen of tien wil hebben, verspreid over de stad. Bij de STIP's kunnen Nijmegenaren terecht met vragen om informatie of eenvoudig advies. De informatiepunten worden bemenst door vrijwilligers en mensen op leer/werkplaatsen onder begeleiding van professionals. De gedachte is dat je daar 80 procent van de vragen van burgers van een bevredigend antwoord kunt voorzien.

Aan de andere kant worden de wijkteams begrensd door de Regieteams MPH (multiprobleemhuishoudens) en het Meldpunt bijzondere zorg, die beide zijn bedoeld voor individuen en gezinnen met complexe problemen, al dan niet met een justitieel kantje, waar mogelijk dwang en drang nodig is. In de Regieteams en het Meldpunt zitten specialistische professionals. Als het wijkteam problematiek niet kan behappen, vindt 'opschaling' plaats. Het wijkteam blijft echter ook daarna betrokken.

Het wijkteam is dus meer dan een verdeelstation of loket, maar toch niet zo breed dat het team alle problematiek in de wijk voor zijn rekening kan nemen. Het is geen vervanging voor de bestaande aanbieders van zorg en welzijn, maar een algemene voorziening die net als een huisarts een deel van het werk zelf doet en verder op tijd verwijst. Het jeugd domein is momenteel nog niet voldoende in de wijkteams geïntegreerd, maar op termijn is dat wel de bedoeling.

De medewerkers van de sociale wijkteams blijven in dienst van hun moederorganisatie en worden voorlopig ook niet gedetacheerd naar de gemeente of een op te richten wijkorgani-

satie. De wijkteams zijn dus een vorm van samenwerking. Met de moederorganisaties zijn wel afspraken gemaakt over de aansturing: voor de uren dat de medewerkers in het team werken, sturen ze zichzelf aan binnen de kaders die gemeente en wijk daaraan stellen.

De invoering van de wijkteams bouwt voort op aanzetten gedurende de afgelopen jaren. Zo was er in aandachtswijk Hatert al ruimschoots ervaring met integraal samenwerken op het gebied van zorg en welzijn. Dit kwam in een stroomversnelling toen de gemeenteraad in november 2011 unaniem het WMO-beleidsplan 'Solidair, samen en solide' aannam, met daarin concrete voorstellen voor 'wijkpilots' met integrale sociale wijkteams als harde kern. Daarnaast maakte zorgverzekeraar VGZ (tevens functionerend als zorgkantoor voor de inkoop van AWBZ-voorzieningen in de regio) duidelijk, graag te willen investeren in wijknetwerken die ervoor moeten zorgen dat zorg nabij de verze-

Nijmegen kiest er nadrukkelijk voor om niet eerst het institutionele veld te transformeren om daarmee een nieuwe werkwijze te realiseren, integendeel: vorm volgt inhoud.

Wethouder Bert Frings: 'We kiezen niet voor een blauwdruk omdat organisaties me niet interesseren: het gaat me om mensen en om nieuwe manieren van werken. Als ik nieuwe juridische vormen moet gaan opzetten, ben ik zó een half jaar verder en al die tijd gebeurt er eigenlijk niks. – Toch stuurt de gemeente wel degelijk, ook op organisaties. De financiering wordt steeds minder gebaseerd op formele prestatieafspraken (zoals verstrekkingen en contacturen) en steeds meer op afspraken over



de te behalen maatschappelijke resultaten en de budgetten die daar tegenover mogen staan. Achterliggende gedachte is, dat de aanbieders van zorg en welzijn op die manier gestimuleerd worden om wijkgericht te gaan werken. Frings: 'Op termijn willen we toe naar populatiebepaling, waarbij de budgetten voor zorg&welzijn, voor werk&inkomen en voor jeugd aan gebieden worden toegerekend. Slagen ze er daar in hun taken goedkoper uit te voeren, dan blijft dat geld in het gebied. *Shared profit* dus. Ik wil graag de bestaande organisaties daar zelf creatieve oplossingen voor laten vinden.' Waar Frings met een grijs aan toevoegt: 'En anders bedenken ik ze zelf.'

De gemeente stuurt, maar zou graag zien dat buurtbewoners zeker zo sterk mee gaan sturen. In een van de wijken hebben bewoners een beslissende stem in de organisatie van de wijkteams. In andere wijken hebben ze die op eigen verzoek niet.

Nijmegen kiest voor de weg van de geleidelijkheid: onderop het werk anders (laten) aanpakken en dan volgen de organisaties wel. Gemeentelijk projectleider Jan Bannink: 'Je

moet het vergelijken met het huisarts/specialistmodel in de somatische gezondheidszorg: beide heb je hard nodig. De wijkteams zijn een schakel in een veel complexer model, ze zijn er niet voor bedoeld om het hele institutionele veld over te nemen.' Dat mag zo zijn, toch bestaat er in en rondom het wijkteam wel vrees voor verlies van specialistische expertise. Teamleider Monique Reimert: 'Omgaan met mensen met beperkingen heeft zo zijn eigen regels en niet iedereen is daar even gevoelig voor. Ik heb mijn moederorganisatie MEE wel een beetje nodig om die expertise in stand te houden.' Ze krijgt rugdekking van haar baas, de manager van MEE Gelderse Poort: 'Ik ben gelukkig met de wijkteams, ook al kost het soms wel veel overlegtijd. De burger kan beter bediend worden in de eigen omgeving. Er kan preventiever worden ingestoken. De dienstverlening is erop gericht om mensen meer te laten participeren in hun eigen wijk, een eigen netwerk op te bouwen of te onderhouden waardoor men zich beter voelt, meer eigen regie kan voeren en minder een beroep hoeft te doen op de hulpverlening. Maar ik ben het met Monique eens, de specifieke kennis,

ervaring en affiniteit met de mens met een beperking die MEE in huis heeft blijft hard nodig. Ik hoop dat de gemeente ons toestaat die expertise te blijven uitdragen.'

Scherper drukt zich de baas van opbouwwerker Wessel Zwartsenberg uit, Tandem-manager Pascal van der Maas. 'Het nadeel van elke vorm van wijkgericht werken is, dat je specialistische kennis en bijzondere waarden kwijtraakt. Als welzijnsinstelling staan wij voor *community development* en cocreatie met de burger, terwijl in alle sociale wijkteams altijd de neiging bestaat om aan hulpverlening te gaan doen. Onze waarden verdwijnen subiet als wij die niet actief borgen.'

Volgens projectleider Jan Bannink van de gemeente Nijmegen is 'verlies van specialistische kennis niet aan de orde. We stellen het team samen met inbreng van bestaande kennis van werkers, die behouden moet blijven. Het team werkt generalistisch en er zijn mogelijkheden genoeg om specialistische kennis in te schakelen als deze nodig mocht zijn.'

7. Het politieke perspectief: bottom up

Bij het consequent vormgeven van een nieuwe, gebiedsgerichte institutionele orde komen gemeenten ook zichzelf tegen. Een tot op heden nogal veronachtzaamd hoofdstuk in deze institutionele verandering is dat integraal werken niet alleen op wijkniveau geprojecteerd kan worden als opgave van 'anderen', maar onvermijdelijk terugslaat op de gemeentelijke organisatie zelf. Als er één organisatie verkokerd is, zo concludeerde de Visitatiecommissie Wijkenaanpak twee jaar geleden, dan is het wel de gemeente. Je kunt moeilijk de buitenwereld verplichten te veranderen, terwijl in het stadhuis de schotten, afdelingen en programma's keurig in het gelid blijven staan. Dat is wat Leeuwarden ontdekte, toen men daar begin 2013 vaart wilde maken met de vernieuwing om vervolgens tot de conclusie te komen dat men er eigenlijk intern nog niet klaar voor was. In Eindhoven heeft men inmiddels de consequentie van de eigen ambities ingezien: de hele gemeentelijke organisatie van het sociale domein gaat daar op de schop. Het einde van de vakjesambtenaar komt daarmee in de Lichtstad in zicht. Ongetwijfeld zal een vergelijkbare beweging zich in andere gemeenten aandienen. Het kan niet anders of de ambtelijke organisatie en daarmee de sturingsinstrumenten zullen met de nieuwe omstandigheden mee evolueren. Tot die nieuwe omstandigheden hoort in ieder geval ook dat de gemeente de richting van de vernieuwing wel kan aangeven, maar toch

Het einde van de vakjesambtenaar komt in zicht

90

niet de alleenheerser is over de praktische en inhoudelijke invulling daarvan. De lokalisering werkt niet alleen door voor organisaties waarvan de financiering naar de gemeente 'gedecentraliseerd' wordt, het effect is veel groter. De beweging breekt, zoals we in de vorige paragraaf al aanstipten, het hele sociale domein open, ook op terreinen waar de gemeente niet de financier is.

Veel meer organisaties zijn bezig om hun lokale vizier scherp te stellen en hun belangen opnieuw te wegen. Woningcorporaties waren daar al mee bezig (al treedt in die heroriëntatie nu enige aarzeling op omdat zij door de rijksoverheid teruggedrongen lijken te worden op een heel strikte taakopvatting; een Haags dwangbevel dat vanuit het oogpunt van lokalisering volkomen contraproductief is, maar dat terzijde). In de culturele sector is al enige jaren sprake van een hernieuwde oriëntatie van cultuurmakers op wijken en buurten. Sommigen vestigen zich bewust en gemotiveerd in wijken om er met bewoners aan de slag te gaan. En ook zorgverzekeraars voorvoelen dat zij een groeiend belang hebben bij een goede lokale sociale infrastructuur die problemen snel en adequaat (en goedkoper) opvangt. Zorgverzekeraar VGZ is om die reden in Nijmegen al in wijken begonnen met het oprichten van wat zij wijknetwerken noemen, weer een nieuwe insteek van sociale wijkteams. Op de VGZ-website lezen we het volgende:

'Wijknetwerken van VGZ zorgen ervoor dat de zorg in een wijk lokaal wordt geregeld. Hiervoor werken de zorgaanbieders in de wijk, en uw eigen sociale netwerk samen. Door dit soort wijknetwerken krijgt u snel juiste en persoonlijke zorg. Door deze VGZ-wijknetwerken verbetert de totale gezondheid in een wijk en kunt u langer thuis blijven wonen. VGZ is de eerste zorgverzekeraar die dit organiseert voor haar verzekerden.'

Je zou over de verbreding cynisch kunnen doen en constateren dat het op deze manier wel erg druk wordt als zo ongeveer iedere partij de wijk intrekt met alle coördinatieproblemen van dien (wat in sommige steden een reëel gevaar is), maar je kunt het ook anders zien. Je kunt ook zeggen: er is een gebied afgebakend waar professionals met elkaar nieuwe vormen van samenwerking moeten creëren, waar de lijnen persoonlijk zijn en kort en waar zij niet langer over dossiers hoeven te praten, maar de mensen kennen, de wijk kennen. De kunst is om al dat talent, al die mogelijkheden in goede banen te leiden.

Dat is een vorm van veranderen, waarin de ene verandering de volgende uitlokt. Wat in een wijk gerealiseerd moet worden, kan in de bestuurlijke organisatie niet zonder gevolgen blijven. Als de kracht van burgers startpunt wordt voor het werk in het sociale domein waarom zou dat in het fysieke domein dan niet zo zijn? Of in het economische? En eigenlijk zie je dat ook gebeuren. In het denken over stedelijke ontwikkeling wordt het ontwerpen in samenspraak met bewoners en gebruikers steeds belangrijker. De woningbouwproductie stagneert, maar de belangstelling voor particulier of collectief bouwen neemt toe. Er ontstaan platforms van ondernemers die met elkaar nieuwe vormen van publieke economie ontwerpen.

Er is zo een verandering in de maak die veel meer omvat dan het sociale domein en die in steden en regio's voor een heel nieuwe dynamiek blijkt te gaan zorgen. In die omvattende verandering moet de opkomst van sociale wijkteams gezien worden. Ze zijn een voertuig van een andere, lokaal georiënteerde manier van denken, organiseren en samenwerken.

Incident-regel-reflex

Dat vraagt een andere rol van ambtenaren en van politici. Gemeenten bestuurden hun stad op een manier die veel overeenkomsten had met de wijze waar op het rijk dat deed, als een soort beleidsfabriek. Er was een probleem, daarop volgde een ambtelijke nota, met een uitvoeringsagenda en een financiële paragraaf, die eerst het college en dan

de raad moest passeren, waarna de ambtelijke staf zich aan de uitvoering kon zetten, al dan niet samen met professionele organisaties. De nieuwe situatie vraagt om een andere wijze van sturing. Bijna paradoxaal. De stip op de horizon moet stevig worden neergezet, het verhaal daarachter moet met volle overtuiging worden verteld. Maar in de route daar naartoe moet men in staat zijn tot lichtvoetigheid, zien wat er gebeurt en aansluiten bij wat er al goed gaat. Zoek het realisme in de revolutie. Maak de verandering duidelijk, maar ook weer niet bombastischer dan nodig. Hoed u voor overdrijving. Bestuurskundige Frans Soeterbroek vreest dat de juichstemming over sociale wijkteams daarom wel eens in een grote teleurstelling kan eindigen. Hij pleit voor een nieuwe lichtheid van het lokale bestuur. Geen blauwdrukken, maar 'meegaan met wat er al beweegt, vloeibaar maken van structuren, het temperen van professionalisering en maakbaarheidspretenties, handelingsverlegenheid aanpakken en oprechte dialoog over bezuinigingen, dat zijn de knoppen om aan te draaien'.

Of men op gemeentelijk niveau die knoppen ook makkelijk zal vinden, daar kan je zo je twijfels over hebben. De oude rollen zijn immers nogal dwingend. Dat geldt niet in de laatste plaats voor gemeenteraadsleden die nogal eens de neiging hebben om bij elk misnoegen en mogelijke misstand luidruchtig de trom te roeren en maatregelen te eisen. Het is de lokale pendant voor de incident-regel-reflex waarvan we al jaren op het nationale niveau getuige zijn en die steeds opnieuw leidt tot centrale regelgeving die op gespannen voet staat met de tendens tot lokalisering van de politiek.

Op lokaal niveau doet zich hetzelfde mechanisme voor: er doet zich een incident voor, lokale media (soms gesteund door de landelijke pers) berichten erover, zoeken een schuldige, krijgen de verantwoordelijke wethouder in het vizier en prikkelen gemeenteraadsleden om er werk van te maken, waarna er niks anders op zit dan de gemoederen te sussen met de verzekering dat het niet meer voorkomt, met alle regelreflexen en controlemechanismen van dien.

Het behoeft weinig betoog dat deze reactievorm dodelijk is voor de dynamiek waarin meerdere partijen op wijkniveau nieuwe institutionele omgangsvormen en arrangementen moeten smeden. Politici rukken dan ineens aan een stuur dat zij eigenlijk niet meer in handen hebben. Met als gevaar dat de rem er op komt, dat partijen zich terugtrekken in oude posities en dat de beoogde veranderingen uitblijven. Dat maakt de lokale politiek zelf tot een risicofactor in de verandering die onvermijdelijk op gang komt. Er zal namelijk onvermijdelijk wel eens iets mis gaan, soms zelfs ernstig, er zal commotie ontstaan, organisaties en instellingen zullen hun beklag doen. Als lokale politici op al die

geluiden reageren met een schuldvraag en uitsluiting van elk risico dan blokkeren ze de zoektocht die nodig is om tot iets nieuws te komen. Het is bijna onmogelijk om aan deze reflexen te ontsnappen. Relatieveer maar eens als politicus als de camera draait. Maar toch zal de discussie daarover gevoerd moeten worden. Lokalisering vraagt om een elegante vorm van sturing en om elegante doch robuuste politici die een lange-termijnvisie niet ondergeschikt maken aan het snelle succes. In de huidige politieke cultuur is zulke elegantie nauwelijks op te brengen. Het politieke spel is immers zo ingericht dat misstanden als vanzelf een enorm soortelijk gewicht krijgen en successen onzichtbaar blijven en zelden gevierd worden. Het stimuleren van de 'doe-democratie', zoals BZK-minister Plasterk het begin juli 2013 in een officiële kabinetsnota betitelde, zal dan ook moeten leiden tot een nadere reflectie over de 'beleidsdemocratie, met al zijn reflexen en rituelen, zoals we die nu kennen. Vooralsnog is het wachten op het eerste gemeentebestuur dat daar vergaande stappen in durft te zetten.

Burgerkracht

Want er is nog iets veel fundamenteleers aan de orde bij het creëren van een nieuwe institutionele logica die zich ent in een gebied, c.q. de wijk. Wij zijn ons eerdere essay *Burgerkracht* begonnen met de constatering dat er al 25 jaar wordt geroepen dat er 'meer burgerparticipatie' nodig is, maar dat dit nogal eens vrijblijvend gepraat was gebleken. 'Wij denken', schreven we in 2011, 'dat deze crisis definitief een einde maakt aan het tijdperk waarin vooral lippendienst werd bewezen aan de rol van de burgers, aan de kracht van de samenleving. We zijn ervan overtuigd dat wat we nu al 25 jaar aan het papier toevertrouwen, nu in de praktijk vorm moet krijgen.'

Die overtuiging hebben we nog steeds, maar het gevaar dat de rol van burgers ook in sociale wijkteams niet veel verder komt dan papieren voornemens is bepaald nog niet geweken. Zeker voor professionals en managers in de zorg is die verandering misschien wel het moeilijkste, want zorgen is hun eerste reflex. Je ziet het aan al die stroomdiagrammen en organisatieschema's die deze institutionele verandering vergezellen: iedereen en alles vindt daarin een plaats, behalve burgers. Ze doen wel mee in die schema's, maar vooral als probleemeigenaren, die in de nieuwe organisatie – zo beloven de pijlen – niet verknipt maar integraal behandeld zal worden.

Maar wijkteams zijn geen nieuwe organisatievariant, ze zijn een ander institutioneel arrangement van dienstbaarheid en burgerkracht. Ze zijn een omgangsvorm waarin samengewerkt wordt: soms om problemen op te lossen, soms om mensen te verbinden, soms om netwerken te

vormen, soms om onverwachte combinaties te maken. Ze zijn een vorm van samen zoeken, van 'samen doen', zoals de teams in Amsterdam niet zonder reden zijn gaan heten. Wijkteams worden niet in de eerste plaats gekenmerkt door een zorg- en behandelcultuur maar door een cultuur van samen optrekken, door een doe-cultuur. Op zoek naar mogelijkheden en plekken waar mensen vertrouwen kunnen tanken en zich met elkaar kunnen verbinden. Een sociaal wijkteam functioneert in dit opzicht eerder als een vliegwiel dan als een soort polikliniek en professionals dus eerder als wegwacht dan als garagehouder.

Ongetwijfeld is dat de meest indringende opgave van sociale wijkteams, de opgave waarin de verandering het meeste tot uiting komt en de noodzakelijke winst (in financiële en kwalitatieve zin) moet worden geboekt. Dat valt niet mee. In de eerste laatste plaats omdat de sterkste constituerende partijen doorgaans uit de zorg komen en een lange traditie van zorgpraktijken, van behandelreflexen, van individuele trajecten met zich mee slepen. Dat raak je niet zomaar kwijt. Maar bovendien hebben we de afgelopen decennia burgers in een modus van 'cliënt' gezet. Velen van hen zullen vreemd opkijken als ze met andere 'oplossingen' worden geconfronteerd dan een gang naar een specialist of een toegewijde deskundige.

94

Aansluiten bij de doe-het-zelf-beweging

Toch ligt bij die burger niet het belangrijkste beletsel. Er is een vrijwel onophoudelijke stroom van initiatieven die burgers in buurten, wijken of steden nemen om op enigerlei wijze publieke waarde te creëren. Dat gaat van stadslandbouw tot wijkonderneming, van zelfbeheerde leeszalen tot netwerken om gereedschap uit te lenen. De afgelopen drie jaar zijn er meer coöperaties opgericht in Nederland dan in de tien jaar daarvoor. Voor de financiering oriënteren dergelijke initiatieven zich allang niet meer alleen op rijkssubsidieregelingen of overheidsprogramma's. Steeds vaker mobiliseren ze geldbronnen via crowdfunding-sites, sociale media en creatieve verbindingen met het lokale bedrijfsleven. Dat is geen voorrecht van de betere wijken. In de Arnhemse wijk Malburgen, sinds jaar en dag een aandachtswijk, namen bewoners in juni een enorm groot pand, het Bruishuis, over van woningcorporatie Volkshuisvesting. Ze hebben een bewonersbedrijf opgericht en gaan het pand nu zelf exploiteren; ze gaan de 130 eenheden verhuren aan studenten die huurkorting krijgen als zij wat voor de buurt betekenen, ze richten voor het onderhoud en andere klussen een leerwerkbedrijf op waarvoor werklozen uit de buurt worden ingeschakeld. En met de revenuen starten ze weer nieuwe sociale projecten in de wijk.

Wat veel van deze *do-it-ourselves* initiatieven verbindt is hun lokale karakter. De stad is hun speelveld, de wijk of buurt het sociale laboratorium. En dan kan het natuurlijk niet zo zijn dat de institutionele verandering waarvan sociale wijkteams het kristallisatiepunt vormen en de energie van de doe-het-zelf-beweging elkaar niet raken, dat ze simpelweg naast elkaar optrekken zonder elkaar te beïnvloeden. Zowel de sociale wijkteams als veel vormen van zelfbeheer en doe-het-zelf initiatieven zijn reacties op een overgeprogrammeerde, gebureaucratiseerde institutionele orde. Het zijn pogingen van professionals en wijkbewoners om zich het werk en de buurt weer toe te eigenen. Deze twee bewegingen op wijkniveau met elkaar verbinden zou bijvoorbeeld kunnen door de sociale wijkteams onder te brengen in een buurtcoöperatie, een idee waar men in Nijmegen op broedt, een associatie van burgers die zeggenschap krijgt over de keuzen en prioriteiten van de teams. In Eindhoven kiest men er voor om actieve buurtbewoners in de sollicitatiecommissie te zetten voor de selectie van de nieuwe professionals van wijkteams. 'Dat is voor professionals altijd even schrikken', vertelt de Eindhovense kwartiermaker René Kerkwijk met een brede grijns om zijn mond, 'ze worden er zenuwachtig van omdat ze niet weten wat voor vlees ze in de kuip hebben. Maar als het sollicitatiegesprek op gang komt levert dat altijd hele verfrissende gesprekken en inzichten op.'

8. Hoe verder met de wijkteams?

Sociale wijkteams zijn een belofte, ze lijken het wondermiddel waar de oude verzorgingsstaat naar snakt. Op lokaal niveau nu eens eindelijk de problemen aanpakken waar de oude instituties zich op hebben stukgebeten en dat ook nog eens goedkoper – wat wil je nog meer?

U begrijpt: dat is te mooi om waar te zijn. De vorming van sociale wijkteams wordt momenteel voortvarend aangepakt, maar in de praktijk dienen zich tal van problemen aan. In de aanloop van dit essay noemden we er zes. Daarna schetsten we een aantal perspectieven: open professionaliteit en een (re)institutionalisering die uitgaat van het dagelijks leven. Hoe zouden vanuit die beide perspectieven de zes genoemde problemen getackeld kunnen worden?

97

De breedte

Hoe breed opereert het team? Vangt het in een wijk alles af – van alle WMO-aanvragen (ook de enkelvoudige) tot intensievere (multi) problematiek, van de inzet van vrijwilligers tot arbeidstoeleiding? Of is het een tweede lijn, voor mensen met problemen op meerdere levensgebieden?

Een wijkteam dat álle problemen in een wijk afvangt is ondenkbaar en onwenselijk. Daarmee zou een nieuwe, sublokale bureaucratie ontstaan met grote ambities maar zonder flexibiliteit en innovatief vermogen, een soort voortzetting van de oude verzorgingsstaat op wijkniveau.

Een voor de hand liggend argument tegen zo'n miniatuur is het schaalprobleem: sommige noodzakelijke interventies vergen zo veel deskundigheid en hoeven maar zo sporadisch te worden ingezet, dat de wijk geen geschikt organisatieniveau is. Dat geldt uiteraard voor hartchirurgie, maar ook voor gespecialiseerde behandeling van bijvoorbeeld angst en depressies. Andere problemen komen juist zo vaak voor dat een wijkteam er al snel door overspoeld zou raken: denk aan enkelvoudige verzoeken om informatie of aanvragen voor woningaanpassingen. Een integrale aanpak van zulke vragen door een wijkteam is inefficiënt. De Nijmeegse aanpak kan hier model staan: enkelvoudige vragen naar het STIP (een soort loket), zeer complexe vragen naar het Regieteam en alles daartussen voor het wijkteam. Andere steden kennen trouwens een vergelijkbare manier van werken, in Eindhoven bijvoorbeeld noemt men dit de 'sociale basisinfrastructuur'.

Toch draagt zo'n aanpak ook risico's in zich. Zo bestaat de kans dat het wijkteam een te kleine 'span of control' krijgt, doordat allerlei interventies erbuiten worden gedefinieerd. Het wijkteam verschrompelt dan tot een gezellig verdeelstationnetje tussen enerzijds loketten en anderzijds een omvangrijke tweede lijn. Het wijkteam dient dus wel voldoende 'massa' te hebben en zelf ook problemen aan te pakken en op te lossen.

Een tweede risico is dat loketten, sociale wijkteams en gespecialiseerde aanpakken los van elkaar gaan opereren. Elk op het oog enkelvoudig probleem kan ook onderdeel zijn van een (nog niet zichtbare) kluwen, die zich niet laat opknippen. De loketten en wijkteams mogen zulke problemen dus niet versimpelen om caseload naar zich toe te trekken. Aan de andere kant mogen de tweedelijns specialisten het aanknopen bij buurt- en burgerkracht niet veronachtzamen als iets dat meer bij het wijkteam hoort. Gezinnen met zeer complexe vragen zouden daarmee institutioneel buiten de wijk worden gedefinieerd. Daarmee zouden we terug zijn bij af en zou de oude verkokering een nieuw en triest dieptepunt bereiken.

Een verhaal apart is in dit licht de betrokkenheid van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor werk en inkomen. In de praktijk blijkt dat bijzonder veel multiproblematiek te maken heeft met schulden. Dat maakt het des te onverteerbaarder dat het vaak heel moeilijk is de Dienst Werk en Inkomen in de wijkteams te betrekken, laat staan te integreren.

De oplossing voor het probleem van de breedte ligt niet 'in' het wijkteam, maar moet worden gezocht in het optuigen van een slimme netwerkorganisatie waarin het wijkteam de spil is. Misschien is het woord 'wijkteam' wel een metafoor, een pars pro toto voor dat netwerk. Dat vergt relevante rapportages vanuit de loketten voor enkelvoudige problematiek, voldoende massa voor de wijkteams, specialismen op afroep onder regie van de wijkteams, heldere informatiesystemen. Zo wordt nog eens duidelijk dat wijkteams geen doel op zich zijn, maar een middel.

De aanpak

Het idee is dat sociale wijkteams door het benutten van eigen kracht en sociale netwerken voorkomen dat er te snel (dure) specialistische zorg wordt ingeschakeld. Maar als er toch specialistische zorg noodzakelijk is, wanneer schakel je die dan in? En hoe voorkom je dat je dan vervalt in oude doorverwijspatronen?

De nieuwe aanpak van die slimme netwerkorganisatie rondom het dagelijks leven onderscheidt zich in één essentieel opzicht van wat de verzorgingsstaat de afgelopen decennia deed: burgers worden niet als cliënt beschouwd, maar als eigenaar en 'producent' die enige ondersteuning kan gebruiken. Waar de politiek van de verzorgingsstaat noodzakelijkerwijs was gericht op het verdelen van de schaarse collectieve middelen, gaat het nu veeleer om het managen van overvloed. De vergelijking met de vernieuwing van de energiesector ligt voor de hand: door het gebruik van zichzelf regenererende bronnen duurzamer werken. Dat vergt een andere mindset van instellingen en professionals: de chaos van de sociale buurtnetwerken is niet langer een 'buiten' maar vormt het ankerpunt van de aanpak. Als de energie van burgerkracht niet tot het systeem wordt toegelaten, loopt het vast. Maar laten we ons niet op voorhand rijk rekenen. Ten eerste: ook de overvloed van buurt- en burgerkracht is niet onbeperkt, ze is niet gelijk verdeeld over alle bevolkingsgroepen, het is niet altijd mogelijk haar aan te boren en als dat toch lukt, boor je soms ook krachtbronnen aan met een bedenkelijk kantje (zoals bevoogding, misbruik, geweld of zelfs criminaliteit). En ten tweede: voor veel (multi) problemen blijft een aanpak nodig op basis van collectieve financiering, dus daar blijft verdeling van de schaarste het motto.

Dat het beroep op tweedelijns zorg moet worden verkleind is niet in de eerste plaats omdat die zorg niet zou deugen en al evenmin omdat er bezuinigd dient te worden, maar omdat de huidige institutionele praktijk dat beroep onnodig heeft vergroot: financiering op basis van

verstrekkingen en de 'expertocratie' hebben daartoe bijgedragen. De uitdaging is daarom een netwerkorganisatie te ontwikkelen die alleen een beroep op de tweede lijn doet als dat nodig is: niet te vroeg en niet te laat. De professionals in de wijkteams spelen daarin een hoofdrol: zij zullen in de praktijk een scherp oordeelsvermogen en een goed kostenbewustzijn moeten ontwikkelen. Alleen zij zullen de gewenste integrale afweging kunnen maken. Maar ook van professionals en instellingen in de tweede lijn vergt dat iets: zij zullen zich dienstbaar moeten opstellen en hun specifieke institutionele en professionele normen ondergeschikt moeten maken aan de inzet van de wijkteams.

De bezetting

Wie moeten er in het team? Wie zijn dat eigenlijk, die generalistische frontlijnwerkers? Wat moeten ze kunnen en wat moeten ze laten? Waar haal je ze vandaan? Hoe kun je ze in de praktijk opleiden? Zijn het altijd HBO'ers? Of juist mensen met een veelzijdige (levens)ervaring? Wat is hun professionele inzet? Hoe 'open' kunnen ze zijn?

Tussen de sociale opleidingen (HBO en MBO) en het werkveld heeft de afgelopen decennia een soms stevige spanning geheerst: werkgevers wilden dat er voor de praktijk pasklare beroepskrachten werden opgeleid, de opleidingen hielden graag enige autonomie omdat ontwikkelingen in de beroepen ook hun eigen dynamiek kennen. Die spanning heeft niet kunnen voorkomen dat de afgelopen decennia vooral beroepskrachten het werkveld betraden die de taal van de verzorgingsstaat spraken. Oriëntatie op vernieuwingsbewegingen (zoals bemoeizorg, Eropaf! en wijkgericht werken) is lange tijd marginaal gebleven. Dat maakt dat niet alle afgestudeerden per definitie geschikt en in staat zijn om in sociale wijkteams te opereren. Het werk in de wijkteams vergt een openheid naar sociale netwerken, buurt- en burgerkracht, alsmede een bereidheid om naar onconventionele oplossingen te zoeken. Die openheid zal zeker in de beginfase eerder kunnen worden opgebracht door buitenstaanders, dwarsdenkers en nieuwlichters dan door professionals die keurig binnen de lijntjes blijven. Het belangrijkste is, dat de burgers om wie het allemaal draait zorg en aandacht krijgen op een kwalitatief passend niveau. Die kwaliteit is dan wel een andere dan die de afgelopen jaren gangbaar was, maar het is en blijft kwaliteit. Op termijn – en ook nu al – is het nodig in die kwaliteit te investeren, zowel in de dagelijkse praktijk als bij de opleidingen. Nu al zien we dat de bestaande wijkteams grote inspanningen plegen om die nieuwe kwaliteit te garanderen door permanente bijscholing. Niet bij opleidingen, maar door middel van intervisie, 'briefings' en

intercollegiale toetsing. Werken in een wijkteam leer je in een wijkteam. In de bredere netwerkorganisatie rondom de wijkteams kunnen ook de oude organisaties hierbij een rol spelen als hoeder en ontwikkelaar van domeinspecifieke kennis.

De verhouding tussen domeinspecifieke deskundigheid en uitgaan van het dagelijks leven blijft daarbij precair. Wat moet het zwaarste wegen in geval het dagelijks leven vastloopt? En hoe organiseer je dat vanuit een wijkteam? Een werkbare oplossing daarvoor lijkt de in Leeuwarden ontwikkelde formule: generalist voor de burger, specialist in het team. Dat betekent dat je de spanning tussen specialismen en de integrale werkelijkheid niet bij de burger, in het gezin legt: dat vechten we maar uit in het team.

De buurt

Wat is de rol van burgers? Zijn zij meer dan kritische consumenten? Besluiten ze mee wie er in het team komen? En over de prioriteiten van het team? Spelen ze een rol in de verantwoording? Als een team zich niet verbindt met lokale burgerkracht, dreigt de verandering beperkt te blijven tot een *reshuffle* van functies in een institutioneel onderonsje.

Burgers zijn in het postverzorgingsstaattijdperk niet meer in de eerste plaats cliënt, maar eigenaar en 'producent'. Dat brengt met zich mee dat ze in grote mate de agenda van het wijkteam bepalen: welke problemen worden er gemeld, wat voor krachten zijn er aanwezig? Tot nu toe bleef die agendering beperkt tot de relatie hulpverlener-client of kreeg ze in het gunstigste geval onderdak in enige vorm van cliëntenraadpleging via onderzoeken of raden. Intussen is er geen principiële reden meer denkbaar waarom burgers niet 'in charge' zouden zijn. In sommige steden – denk aan Eindhoven – krijgen bewoners een stem in sollicitatieprocedures van wijkteams. In veel steden spelen ze een actieve rol in het opstellen van 'sociale wijkagenda's' of wat dies meer zij. Dat zijn manieren om bewoners niet alleen een rol te laten in het organiseren van hun eigen bekommernis en sociale netwerken maar ook in de netwerkorganisatie in en rondom de wijkteams. Die rol zou ook nog verder kunnen gaan. Waarom zouden buurtcoöperaties niet als bestuurder kunnen optreden van het wijkteam? Diezelfde coöperaties zouden daarnaast als 'bewonersbedrijven' of trusts een rol kunnen spelen in energiewinning, recreatie (de speeltuinvereniging), onderhoud, sociale veiligheid enzovoort. Dat zou de toegang van buurt- en burgerkracht enorm vereenvoudigen.

In de bewaking van de kwaliteit spelen bewoners zelfs een hoofdrol. De ultieme vraag is niet of een interventie volgens de professionele regels is uitgevoerd, maar of de buurt er baat bij heeft gehad. Anders gezegd: open maaltijden van buurtbewoners zullen doorgaans niet in HACCP-gecertificeerde keukens worden bereid en dus zal er de komende jaren vast wel eens een salmonella-slachtoffer vallen. Daar staat tegenover dat HACCP-gecertificeerde keukens zelden een bijdrage leveren aan sociale verbondenheid. Welke kwaliteit is de belangrijkste? Het is in laatste instantie aan burgers in wijken zelf om daarover een oordeel te vellen.

Uiteraard kent dat ook zijn grenzen: niet elke buurt heeft voldoende power om een coöperatie te runnen, burgernetwerken zijn niet altijd dekkend (er ontstaan dus gaten) en zijn bovendien lang niet altijd inclusief. Die grenzen zijn er om te respecteren, maar niet om te verabsoluteren: niet in alle wijken hoeft het op dezelfde manier en waar gaten vallen kan het professionele welzijnswerk zijn waarde als *community developer* bewijzen. Zolang de bestaande mogelijkheden maar niet onderbenut blijven...

De organisatie

Tot nu toe bestaan de wijkteams vooral uit gedetacheerde professionals, onder leiding van de gemeente. Dat kan leiden tot dubbele loyaliteiten en een voortzetting van de oude verkokering. Moet er niet een andere organisatievorm komen? Zijn sociale wijkteams uitvoeringsorganisaties van de gemeente? Wie bepaalt eigenlijk wat ze moeten doen? Hoe en aan wie leggen ze verantwoording af? Aan de gemeente? Aan burgers?

De opvolger van de verzorgingsstaat wordt werkende weg uitgevonden, maar bestaat nog niet. Dus hebben we nog wel enige tijd te maken met de voortbrengsels van minstens een halve eeuw institutionele verkokering. Daar neem je niet op een achternamiddag afscheid van: de opvolger van de verzorgingsstaat moet lokaal stap voor stap in elkaar worden 'gecraft', ambachtelijk worden opgebouwd.

In die transitie spelen grote belangen een rol. Eerder wezen we al op het feit dat beroepsverenigingen en werkgevers in de jeugdzorg aan de vooravond van de decentralisaties hebben vastgelegd dat jeugdwerkers zich moeten registreren in een beroepsregister. Juist voor de lokale zoektocht om te 'ontkokeren' is dat een verplichting die eerder remmend dan stimulerend werkt op de ontwikkeling van generalistische inzet. Ook de keiharde onderhandelingen over frictiekosten tussen overheid en jeugdzorgwerkgevers beperken gemeenten in hun

vrijheid om los te komen van oude instituties. Het zijn voorbeelden die duidelijk maken dat het daadwerkelijk 'om het échie' gaat: de belangen zijn groot en beginnen met een volledig schone lei kan niet, we nemen het verleden mee. Pas ergens na 2015 zullen de kruitdampen neerdalen, maar ook voordien is het mogelijk het speelveld ideaaltypisch te beschouwen. Laten we de mogelijke spelers een voor een langsgaan. Duidelijk is dat de lokale overheid gaat over de middelen, de voorname risico's draagt en de enige partij is die in principe democratisch gecontroleerd wordt. Her en der gaan gedachten op om de overheid dan ook maar uitvoerder te maken. Heel verstandig lijkt dat niet, aangezien de overheid in de loop van de geschiedenis altijd een matige tot beroerde uitvoerder geweest is. Die ongeschiktheid zou nog wel eens een ernstiger beletsel kunnen zijn als het erop aankomt buurt- en burgerkracht aan te spreken. Die heeft immers een grote informele component en daar gaat de overheid helemaal niet over, sterker nog: een appel van de (bezuinigende) overheid zal averechts werken. Dat laatste probleem geldt grosso modo ook voor de oude instellingen. Veel van hen zijn ooit ontstaan uit burgerinitiatieven (welzijnswerk, corporaties, zorginstellingen, zelfs onderwijs) maar in de loop van de 20^{ste} eeuw hun achterban kwijtgeraakt en in een een-tweetje met de overheid terecht gekomen. Er is een alternatief veld in ontwikkeling (denk aan de Thomashuizen, de ouderparticipatiecrèches, de burenhulpcentrales en de bewonersbedrijven) dat wel zo'n achterban heeft, maar het is de vraag of die nieuwelingen op tijd robuust genoeg zijn om als drager te fungeren.

Over de mogelijke rol van de markt kunnen we kort zijn: daar is perspectief als er sociale ondernemers opstaan. Omdat de transactiekosten van de grote instellingen hoog zijn, zijn er mogelijkheden om diensten persoonlijker, kleinschaliger en vertrouwenwekkender te kunnen aanbieden tegen een scherpe prijs. Toch moeten we ook reëel blijven: de kans dat hier goed geld te verdienen valt, is niet groot. Dat er toch nieuwe partijen en energieke ZZP'ers opstaan, is daarom een goed teken.

Duidelijk is dat noch lokale overheid, noch instellingen, noch marktpartijen de vernieuwing in hun eentje kunnen dragen. Het zoeken is dus naar samenwerkingsconstructies waar de sterke kanten van elk van die partijen bij elkaar komen. Dat is een public private partnership maar dan een stuk ingewikkelder, omdat burgers er de sturende rol in moeten spelen: als drager, als agendasetter, als opdrachtgever, als verantwoordingskader. Het is zoals Maslow zei: elk probleem heeft een simpele oplossing – en die werkt niet. Het enige wat vooralsnog duidelijk is, is de zoekrichting.

De financiering

Het principe 'nieuw voor oud' (de oude instellingen brengen hun budget in in de nieuwe structuur) brengt al veel onrust met zich mee. Maar bovendien moet de financiering anders gericht worden: niet op het leveren van producten en diensten maar op het behalen van gewenste resultaten in een bepaald gebied. Hoe introduceer je een vorm van kostenbewustzijn bij de professionals in de wijkteams? Wat zijn de mogelijkheden van populatiegebonden of gebiedsgerichte financiering gericht op *outcome*?

Sociale wijkteams zijn het logische vervolg op vernieuwingsbewegingen die de afgelopen decennia zijn ingezet, soms in tijden van economische crisis maar ook in perioden dat 'het geld tegen de plinten klotste'. De ratio van de recente vernieuwingsgolf is dus niet dat er bezuinigd moet worden, maar die bezuinigingen hebben die golf wel versterkt én ze leggen er een grote druk op: tijd voor experimenten en pilots is er eigenlijk niet meer, het moet meteen lukken.

De eerste serie maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA's) laten een hoopgevend beeld zien. Uit een recent door vijf gemeenten (Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad) uitgegeven overzicht van deze MKBA's blijkt het heel goed mogelijk door middel van sociale wijkteams aanzienlijke besparingen te realiseren. De onderzoekers concluderen: 'We kunnen vertrouwen hebben in het vermogen van gemeenten om de besparingen te halen als we het echt anders gaan doen. Daartoe moeten gemeenten geldstromen opnieuw richten, en grenzen inbouwen om dit ook daadwerkelijk te realiseren. Geen openeinderegeling meer, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid om binnen het budget te blijven.' Natuurlijk zal dat bij sommige groepen burgers en professionals pijn doen, maar dat doen bezuinigingen altijd en waarschijnlijk zou die pijn onder de oude institutionele logica nog heftiger zijn geweest. MKBA's zijn echter niet meer dan ze zijn: gefundeerde inschattingen op basis van beredeneerde aannames. Het moet dus nog blijken of die besparingen echt worden gerealiseerd en ook moet nog blijken wat de ongewenste neveneffecten zullen zijn. Zo zou het zomaar kunnen dat het werken met sociale wijkteams niet alleen zorgconsumptie terugdringt maar ook zorgconsumptie aanwakert. De wijkteams zullen immers *outreaching* zijn en daardoor ook onderconsumptie tegenkomen: mensen die recht hebben op zorg maar tot nu toe onopgemerkt hun leven sleten. Een acuut probleem is bovendien dat de kost voor de baat uitgaat: reorganiseren kost altijd geld (denk aan frictiekosten, faillissementen, verworven rechten) en de budgetten daarvoor lijken in veel gemeenten krap begroot.

Kortom: financiële teleurstelling dreigt op korte en middellange termijn.

Lokale economieën

Maar laten we ervan uitgaan dat het gaat lukken zonder dat er ernstige ongelukken gebeuren en in de jaren na 2015 geleidelijk de situatie ontstaat waarin teams als spil in een slimme netwerkorganisatie een organische band kunnen leggen tussen de problemen in een wijk, buurt- en burgerkracht en de inzet van collectief gefinancierde professionals. Dan nog is het financiële verlanglijstje niet uitgeput. In het gebiedsbudget zoals zich dat nu aftekent, zitten middelen voor de uitvoering van de WMO, de participatiewet, de jeugdzorg en nog enkele andere. In een wijk gaat echter veel meer geld om.

In het kader van de wijkenaanpak zijn er wel eens hele ruwe schattingen gemaakt van de publieke en private geldstromen die rondgaan in een gemiddelde achterstandswijk. Het gaat dan niet alleen om geldstromen met betrekking tot beheer, onderhoud, uitkeringen en zorg, maar ook consumptieve bestedingen bij bijvoorbeeld de supermarkten in de wijk. De bedragen die dan op papier verschijnen zijn ongelooflijk, het gaat al snel om honderden miljoenen. Heel veel geld dus. Maar het bijzondere was, zo constateerde de Visitatiecommissie Wijkenaanpak, dat al dat geld merkwaardigerwijs geen enkele doordachte betekenis had voor de problemen waar de wijk mee kampte. Het waren geldstromen zonder lokaal bewustzijn.

Lokalisering biedt de mogelijkheid daar anders tegen aan te gaan kijken en over lokale economieën na te gaan denken. *Re-localize the economy, re-moralize the market and re-capitalize the poor*, zo vatte de Engelse conservatieve filosoof Phillip Blond dit perspectief samen. Volgens hem zouden ondernemingen in hun lokale setting niet alleen winst moeten maken, maar ook een doordachte maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten gaan waarmaken (*re-moralize the market*). Daarbij zouden zij gebruik moeten maken van de economische hupbronnen die in de lokale gemeenschappen aanwezig zijn (*re-localize the economy*). Tenslotte moet je mensen in kwetsbare situaties niet louter goedbedoelde hulp bieden, maar ook echt in staat stellen om zich kapitaal toe te eigenen, echt te empoweren (*re-capitalize the poor*). Waarbij het woordje *re* aangeeft dat dit lokale oriëntaties zijn die hersteld moeten worden; grootschaligheid en globalisering hebben instellingen en bedrijven ontworteld.

Weg met de economische onverschilligheid van de grenzeloze wereld, terug naar de betrokkenheid bij de lokale gemeenschap, zo zou je deze beweging kunnen samenvatten. Dat zou ook de klassieke taakverdeling

kunnen opheffen waarin de overheid er voor de problemen is en de bedrijven er zijn voor de opbrengsten. Nee dus. Bedrijven kunnen heel goed een rol spelen bij armoedebestrijding. Leefbaarheid is niet het monopolie van corporaties of overheden, maar ook van – om maar wat te noemen – ZZP'ers en sociale ondernemers, bewonersbedrijven. Dwarsverbanden, uitwisselingen, verbindingen – er kan vanuit een gerichte lokale oriëntatie zoveel meer. Het is cruciaal om vanuit dat lokale perspectief naar sociale wijkteams te kijken; als een schakel in een proces waarin andere referentiekaders tot ontwikkeling komen en dus ook meerdere perspectieven op financiering denkbaar worden.

Innovatiestrategie

Nederland zit midden in de grootste sociale omwenteling sinds honderd jaar: de maatschappij is fundamenteel aan het veranderen en de sociale arrangementen passen zich daarbij aan door de verzorgingsstaat te ontmantelen en op lokaal niveau iets nieuws te ontwikkelen. Daar past een andere innovatiestrategie bij dan die de afgelopen decennia werd gehanteerd. Lag daarin het accent op centrale kennisontwikkeling in programma's en projecten waarna methoden en werkwijzen werden 'uitgerold' – de opvolger van de verzorgingsstaat kan niet anders dan decentraal ontwikkeld worden. De lokale oplossingen kunnen alleen succesvol zijn als ze aansluiten bij lokale tradities, zowel institutioneel als in de civil society. Het wiel moet in elke gemeente opnieuw worden uitgevonden. Alleen dan kan een gevoel van eigenaarschap ontstaan. En precies dat is wat er op dit moment gaande is. Decentraal innoveren hoeft niet te betekenen dat lokale burgers, overheden en instellingen hun kop in het eigen zand steken. 'Uitrollen' mag dan terecht een besmet woord zijn – er kan wel degelijk geleerd worden door over elkaars schouder mee te kijken. Wat nodig is, zijn werkplaatsen, sociale smederijen, *crafting communities*. Die laatste term komt uit een recente publicatie van sociologen van de VU, die op basis van onderzoek naar de WMO en de WWB betogen dat er in de lokale context iets nieuws ontstaat. Daar wordt experimenteel gesmeed, geknutseld, gewrocht aan nieuwe benaderingen en nieuwe vormen van aansturing en verantwoording. De term die Bannink c.s. (2013) daarvoor muntten is '*crafting local welfare landscapes*': op ambachtelijke wijze lokale welzijnslandschappen creëren. Dat gebeurt door ambachtlieden uit instellingen, de overheid, burgers en anderen onder een gemeentelijke sturing die maar in zeer beperkte mate politiek van aard is. Kennis van lokale verhoudingen vormt in die '*crafting communities*' de belangrijkste grondstof. De kunst is te ontkomen aan

de oude (verkokerde) structuren en toch iets neer te zetten dat functioneert en te managen is in de lokale context.

Die crafting communities worden ook wel 'communities of practice' genoemd. Het zijn plekken waarin met gevoel voor ambachtelijkheid en deskundigheid, met oog voor de vermogens van burgers, met passie voor het sociale aan een nieuw sociaal kunststukje kan worden gewerkt. Het moeten werkplaatsen worden waar vertrouwen vorm kan krijgen. Vertrouwen in de burgers en hun verbanden, vertrouwen in de professionals die hun interventies daarop moeten enten. De kunst zal zijn om sociale wijkteams de tijd te gunnen om zich dit vertrouwen eigen te maken.

Gesprekspartners en commentatoren

Jacolien Aleman
Jan Banning
Frieda Both
Bert Frings
Daniel Giltay Veth
Oebele Herder
Toon van den Heuvel
Pieter Hilhorst
Joop Hofman
Bert Holman
Jeroen Hoenderkamp
Jurenne Hooi
Carolien de Jong
René Kerkwijk
Helga Koper
Albert Jan Kruiter
Pascal van der Maas
Maaïke Mensen
Bart Lammers
Monique Peltenburg
Monique Reimert
Anne Els Rensenbrink
Doortje Schroevers
Wimke Schuurmans
Marieke Sloep
Frans Soeterbroek
Ard Sprinkhuizen
Lydia Sterrenberg
Martijn Stoffer
Monique Verbraeken
Jeanet Zonneveld
Wessel Zwartsenberg

Literatuur

Aartsen, J. van, A. Aboutaleb, E. van der Laan en A. Wolfsen (2012). *Wij, burgemeesters, bieden het kabinet een 'New Deal'*. De Volkskrant 18 september 2012.

Adriaansens, H. P.M., en A. C. Zijderfeld (1981), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat – Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: van Loghum Slaterus.

Bannink, D., H. Bosselaar en W. Trommel (eds.) (2013). *Crafting Local Welfare Landscapes*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Barber, B.R. (te verschijnen). *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities..*

Beraadsgroep Knelpunten (1974). Knelpunten-nota. Rapport van de beraadsgroep knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijns-wetgeving. Zitting 1973-1974-12968 Den Haag: Staatsuitgeverij.

Berlo, Davied van (2012) *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerk-samenleving*. www.ambtenaar20.nl

Blok, Jos de, en Aart Pool (2010) *Buurtzorg: menselijkheid boven bureaucratie*. Den Haag: Boom Lemma

Blokker, Eelke (2013), *Transformatie voor gevorderden*. Actieonderzoek Hemelse Modder Zaanstad. Instituut voor publieke waarden/ gemeente Zaanstad.

Blond, Phillip (2010) *Red Tory. How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. London: Faber and Faber.

Boer, N. de en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht – de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Boer, N. de en W.G.J. Duyvendak (2004). 'Welzijn, een verweesde sector'. In: Dijkstra, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR-verkenningen 6. Amsterdam: Amsterdam University Press, p.17-64.

Boer, N. de, A. van Diepen en L. Meijs. (2013). *Swingen met lokale kracht – overheden en de netwerk-samenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling.

Bue, A. de, 'Meer generalisten nodig' – interview. In: Herder, O., en F. Willemse (redactie) (2010), *Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in Fryslân*. Uitgave gemeente Leeuwarden.

Castells, M. (1996). The information age: economy, society and culture.

Massachusetts: Blackwell Publishers.

Comité WijEindhoven, *Eindhoven, de sociaalste: ontwikkeling van samenkracht*. Gemeente Eindhoven, november 2011. www.wijEindhoven.nl

De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2013.

Doorn, J.A.A. van; Schuyt, C.J.M. (red.) (1978), *De Stagnerende Verzorgingsstaat*. Meppel: Boom.

Giltay Veth, Daniel (2013), *Plan van aanpak. Eén organisatie Amaryllis-activiteiten/1^e lijn*, Leeuwarden.

Hendriks, J.P.M. (1976), 'Meeste moderne ziekten ontstaan door ongezond gedragspatroon' in *Informatie-Bulletin* van de Commissie Nationaal Plan G.V.O., vol. 1, nr. 1, blz. 1-2. Geciteerd in: Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijderfeld (1981).

Henselmans, H. (1993), *Bemoeizorg. Ongevraagde hulp voor psychotische patiënten*. Delft: Eburon.

Herder, O., en F. Willemse (redactie) (2010), *Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in Fryslân*. Uitgave gemeente Leeuwarden.

- Herder, O., F. Willemse en T. Slok-Soede-Zijlstra (redactie) (2012), *Welzijn nieuwe stijl in praktijk*, Uitgave gemeente Leeuwarden.
- Hermans, J. (2011), 'Het opvoeden verleerd?', (in: <http://www.groene.nl/2011/wetenschappers/jo-hermanns>).
- Hilhorst, P. en J. van der Lans (2013), *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: AtlasContact
- Kampen, T., I. Verhoeven en L. Verplanke (2013). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kruiter, A.J. en H. Kruiter (2013). *Achter de voordeur. De praktijk als landingsbaan*. Den Haag: ministerie van BZK en VWS (E-book, zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/17/e-book-de-praktijk-als-landingsbaan.html>).
- Kruiter, A.J. en C. Pels (2012). *De dag dat Peter de deur dichttimmerde. Waarom mensen die onze hulp het hardst nodig hebben niet geholpen worden*. Amsterdam: Van Gennep
- Lans, J. van der (2008), *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Augustus.
- Lans, J. van der (2010), *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam. Amsterdam: Augustus.
- Lans, J. van der (2012), *Loslaten, vertrouwen, verbinden. Over burgers & binding*. Amsterdam: Nationale Goede Doelen Loterijen/stichting Doen.
- Lans, J. van der (2013), 'De stad als branieschopper' – essay. In: *De Groene Amsterdammer*, 28 maart.
- Lindhout, S. (2013), 'Explosie kosten nekt begeleiders dyslectisch kind', in: *de Volkskrant*, 15 maart.
- Lubbe, Merel en Veroni Larsen (2012), *MKBA Frontlijnteam Heechterp-Scieringen*, Amsterdam: LPBL.
- NICIS (2011). *De Kracht van Cultuur. Effectieve cultuurimpuls in de wijk*. Den Haag: NICIS.
- Pagé, R. van (red.) (2003), *Eigen Kracht. Family Group Conference in Nederland. Van model naar invoering*. Amsterdam: SWP.
- Platform Directeuren Sociale Pijler (2013), *Sociale wijkteams in ontwikkeling. Inrichting, aansturing en bekostiging*. Handreiking voor gemeenten. Uitgave: Transitiebureau Wmo, het Transitiebureau Jeugd en de VNG.
- Pommer, E., H. van Kempen en K. Sadiraj SCP (2011), *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg*. Den Haag: SCP.
- Putten, Hans van (2009) *THOMAS-huis. Hoe zorg ook kan*. Houten: Spectrum.
- Putters, K. (2013). *Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad*. Lezing gehouden in de Balie te Amsterdam op 24 mei 2013 (Gepubliceerd op www.sociale-vraagstukken.nl).
- Resultaten en cijfers Heechterp-Schieringen (2012). Presentaties en publiciteit n.a.v. Conferentie Werken in de wijk (zie http://www.heechterpschieringen.nl/index.php?type=news_item&id=114).
- Scholte, M., A. Sprinkhuizen en M. Zuithof (2012). *De generalist. De sociale professional aan de basis portretten en conceptuele verkenningen*. Houten: BSL.
- Soeterbroek, F. (2012). 'Een lichte kijk op de sturing van de stad'. In: *Essays Toekomst van de Stad*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Sprinkhuizen, A. en M. Scholte (2012). *De sociale kwestie hervat. De Wmo en sociaal werk in transitie*. Houten: BSL.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist (2011). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: VROM.

Tonkens, E. en M. de Wilde (2013). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep.

Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.

Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Amsterdam: Boom|Lemma.

VGZ (zonder datum), 'Wijknetwerken: zorg dichtbij geregeld'(zie <http://www.vgz.nl/zorg-en-gezondheid/wegwijs-in-de-zorg/wijknetwerken>).

112 Visitatiecommissie wijkenaanpak (2011), *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkenaanpak. Deel 1 en 2, Rapportages rijksoverheid en 18 gemeenten*, Den Haag.

Websites

www.ambtenaar20.nl
www.amsterdamenergie.nl
www.broodfonds.nl
www.denieuwejutter.blogspot.nl
www.eigen-kracht.nl
www.geldvoorelkaar.nl
www.hieropgewekt.nl
www.krachtinnl.nl
www.leeszaalrotterdamwest.nl
www.movisie.nl
www.lsabewoners.nl/bewonersbedrijven
www.parkinson.net
www.stadsdorpzuid.nl
www.thuisafgehaald.nl
www.verbeterdebuurt.nl
www.wehelpen.nl
www.wijeindhoven.nl
www.wijkrijgenkippen.nl
www.wijwillenzon.nl
www.wikistad.nl
www.zelfsturing.net
www.zorgcooperatie.nl

Colofon

Uitgave

PLATFORM31

Postbus 20833
2500 GV Den Haag

070-302 84 84
info@platform31.nl
www.platform31.nl

Auteurs

Nico de Boer
Jos van der Lans

Eindredactie

Platform31

Beeld

Omslag: Burgerkracht op straat.
Een openbare groenstrook in
zelfbeheer door bewoners aan de
Feike de Boerlaan in Amsterdam.
(Foto: Jos van der Lans)

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Ministerie van VWS



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Ministerie van BZK

115

Opmaak

az grafisch serviceburo b.v.

Druk

Platform P, Rotterdam

September 2013, © Platform31
ISBN: 978-94-91711-05-3

De verzorgingsstaat schudt op zijn grondvesten, de participatiesamenleving is op komst. Gemeenten staan voor de opgave om drie gigantische decentralisaties werkbaar te maken: maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en werk. Sociale wijkteams zijn daarvoor anno 2013 een populair instrument. Maar zijn ze wel het wondermiddel waar iedereen naar snakt? In 'Burgerkracht in de wijk' brengen Nico de Boer en Jos van der Lans perspectief in de discussie. Sociale wijkteams zijn een 'lokalisering van de verzorgingsstaat'. Ze kunnen een succes worden mits professionals en instituties zich laten leiden door de kracht van burgers en hun sociale netwerken.

Mede mogelijk gemaakt door

Ministerie van BZK

Ministerie van VWS

uitgave

PLATFORM31

ISBN 978-94-91711-05-3



9 789491 711053