

#nabijheid, #integraal, #anti-bureaucratisch, #burgerkracht, #eigenkracht, #eigenaarschap, #generalistisch, #preventief, #leefwereld, #integrale-kosten-baten-analyse – de drie decentralisaties van zorg, werk en jeugd hebben nog voor ze op 1 januari 2015 een historisch feit waren al een heel nieuw vocabulaire opgeleverd. Het zijn woorden die vrijwel zonder uitzondering vernieuwing beloven. Vernieuwing van het sociaal domein, vernieuwing van de wijze waar op het georganiseerd is, vernieuwing van de rol die burgers erin spelen. Ze bieden de onderbouwing van de titel: **Nabij is beter.**

Pieter Hilhorst en **Jos van der Lans** zijn de afgelopen jaren ambassadeurs van deze drang tot verandering geweest. Maar niet alles verloopt altijd zoals de bedoeling was. In drie essays gaan zij op zoek naar de dilemma's van de decentralisaties. Dat doen ze niet uit een soort afstandelijke belangstelling. Dat doen ze omdat ze komend jaar op de werkvloeren van de vernieuwing in 3D-labs op zoek gaan naar verhalen en praktijken die de Grote Beloftes van de decentralisaties waarmaken.

NABIJ IS BETER

ESSAYS OVER DE BELOFTEN VAN DE 3 DECENTRALISATIES

PIETER HILHORST EN JOS VAN DER LANS

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD JANTINE KRIENS EN TOF THISSEN	4
DE GROTE BELOFTEN VAN DE 3D'S	6
DE ESSAYS:	
1. EIGEN KRACHT ONTKRACHT	10
2. DE DUBBELE REVOLUTIE VAN SOCIALE WIJKTEAMS	20
3. HARDNEKKIGE KORTZICHTIGHEID	30
VERHALEN OVER VERNIEUWEN. INTRODUCTIE 3D-LABS	40
OVER DE AUTEURS	44

VOORWOORD

De operatie *Decentralisaties in het sociaal domein* is enorm en de verantwoordelijkheid die naar gemeenten gaat ongekend. Het valt dan ook goed te begrijpen dat er in het land zorgen zijn: gaat het allemaal wel goed? Kan mijn gemeente het wel aan? Maar de afgelopen jaren is er op veel plaatsen in het land constructief en creatief gewerkt om de nieuwe werkelijkheid de baas te worden.

Dat gebeurde doorgaans met de vaste overtuiging dat gemeenten, als ze meest nabije overheid zijn, het anders moeten doen: door de organisatie van de dienstverlening drastisch te vernieuwen. Door deze bijvoorbeeld dichter bij mensen in wijkteams te organiseren, die snel en integraal kunnen handelen. Zo kunnen ze beter

aansluiten op de mogelijkheden die mensen zelf hebben.

Systemen en gewoonten die in decennia zijn gegroeid, laten zich overigens niet zomaar van de kaart vegen. Bovendien zal het de kunst zijn om het goede wat het verleden heeft gebracht, de enorme ervaring die erin ligt opgesloten, mee te nemen naar de toekomst. De komende jaren zullen nieuwe organisatievormen brengen, met nieuwe combinaties van professionele en vrijwillige inzet en een andere verhouding tot inwoners.

Als gemeenten worden we beter als we de ruimte creëren om van elkaar te leren, om kennis te delen en ervaringen uit te wisselen. Pieter Hilhorst en Jos van der Lans gaan in deze zoektocht een rol spelen. Zij hebben de afgelopen

jaren beiden over de nieuwe praktijken geschreven en gesproken. Ze zijn ambassadeurs geworden van begrippen als eigen kracht, burgerkracht, integraal werken en ontkokerde financiering. Voor VNG en KING gaan ze het komende jaar op pad als rapporteurs over de uitwerking van de decentralisaties. Daarmee sluiten ze aan bij de ambities van VNG en KING om de innovatie van onderop een stem te geven en de kennis en de infrastructuur te ontwikkelen om zo'n project tot een succes te maken.

De afgelopen maanden hebben ze in *De Groene Amsterdammer* drie essays over de dilemma's gepubliceerd, die in deze brochure zijn gebundeld. Kritische beschouwingen over eigen kracht, het mandaat van sociale wijkteams

en het doorbreken van verkokerde financieringsregimes op gemeentelijk niveau. Alle drie de essays geven stof tot nadenken en zetten aan tot creatieve en onorthodoxe oplossingen. Precies waar we de komende jaren geen genoeg van kunnen krijgen.

Jantine Kriens
Voorzitter Directieraad VNG

Tof Thissen
Algemeen directeur KING

DE GROTE BELOFTEN VAN DE 3D'S

De verleiding is groot om 1 januari 2015 als het begin van een nieuw tijdperk te markeren. Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad, zo benoemde SCP-directeur Kim Putters de trend, waarbij 1 januari 2015 als een soort grensovergang, een waterscheiding leek te fungeren. Toch is dat een vertekende weergave van de werkelijkheid. De vernieuwingsagenda die als grondstof dient voor de drie decentralisaties, kondigt zich immers al jaren, misschien zelfs wel decennia, aan.

Wat in de decentralisaties bij elkaar komt, is dus niet zozeer een gril van Haagse beleidsmakers, die in een vlag van wijsheid hebben besloten om het hele sociale domein onder het beheer van gemeenten te brengen, maar de conclusie uit allerhande overwegingen, discussies en programma's die de afgelopen jaren

binnen gemeenten de aanzet hebben gegeven tot nieuwe praktijken. Denk aan de Vogelaar-wijkaanpak, Achter-de-voordeur-experimenten, het programma Welzijn-nieuwe-stijl, de kanteling. Denk aan ervaringen met de Wet Werk en Bijstand, de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

In al die pogingen om op een andere wijze te werken, om integraal werken mogelijk te maken, om burgers meer dan in het verleden aan het roer te zetten, zijn de kiemen gezaaid die in het post-1 januari 2015- tijdperk tot wasdom moeten komen. Er is over hoe het allemaal precies gaat uitpakken veel onzeker, maar het is bepaald niet zo dat de drie decentralisaties bij gemeenten een sprong in het duister is. Er is al veel op beperkte schaal beproefd, er is al een richting ingeslagen, er zijn al beloftes gegroeid, die met de komende

decentralisaties (er volgen er geheid nog meer) in concreet handelen en organiseren omgezet moeten worden.

Wat zijn die Grote Beloften van de decentralisaties? Wij onderscheiden er tien, die we hier zo scherp mogelijk verwoorden. Met elkaar vormen ze de innovatieagenda van de decentralisaties.

- 1 De decentralisaties willen van een anonieme verzorgingsstaat een herkenbare verzorgingsstad maken, die gebaseerd is op de organisatie van **#nabijheid** met het primaat op de **#wijk**.
- 2 De decentralisaties hebben **#integraal** werken als vertrekpunt. Het gaat niet langer om de formats van instituties, maar om het primaat van de oplossing.
- 3 De decentralisaties bevorderen snelle, heldere en zo nodig onorthodoxe oplossingen en hebben daardoor ten principale een **#anti-bureaucratische signatuur**.
- 4 De decentralisaties beogen de rol van burgers te veranderen: ze zijn niet langer klanten van voorzieningen, maar **#eigenaren** van (onderdelen van) de publieke zaak. Hun positie in de besluitvorming over zorg- en dienstverlening verandert

De belangrijkste 3D-tags:

#nabijheid, **#integraal**, **#anti-bureaucratisch**, **#eigenkracht**, **#burgerkracht**, **#eigenaarschap**, **#generalistisch**, **#preventief**, **#leefwereld**, **#integrale kosten-baten-analyse**

- 5 De decentralisaties geven vorm aan **#andersoortige horizontale en gelijkwaardiger verhoudingen** tussen professionals en burgers/amateurs (sociale netwerken, informele zorg).
- 6 De decentralisaties bieden meer ruimte aan professionals en bevrijden deze van al te strakke protocollen en gedetailleerde verantwoordingsregimes.
- 7 De decentralisaties doorbreken de verkokering en het daarbij opknippen van problemen in door specialisten behandelbare deelproblemen. Ze maken meer ruimte voor een **#generalistische werkwijze**.
- 8 De decentralisaties zorgen ervoor dat het accent, zowel in de organisatie van dienstverlening als in het professionele handelingsrepertoire, nadrukkelijk op **#preventie** komt te liggen.

- 9 De decentralisaties bewerkstelligen dat de economie van de publieke sector wordt omgedraaid: preventie loont en er komen **#integrale kosten-baten-analyses**. Echt integraal werken verbetert zo de dienstverlening, zet het mes in de verkokering waardoor het goedkoper kan worden (in die volgorde).
- 10 De decentralisaties zijn erop gericht de **#leefwereld** van burgers te bevrijden van het juk van de systeemwereld, waardoor de krachten van de samenleving zich optimaal kunnen ontwikkelen. **#Overzichtelijkheid** en **#kleinschaligheid** (de menselijke maat) zijn daarvoor nieuwe ijkpunten. Het doet daarin denken aan de oude slogan van Philips: sense and simplicity. Het is het primaat van het gezond verstand.

Deze beloftes grijpen in elkaar. Het zijn geen afzonderlijke programmaonderdelen; het is een beweging in dezelfde richting waarin de verhoudingen tussen burgers, professionals, instituties en lokale overheden op een nieuwe leest worden geschoeid. Het is in feite

een andere manier van denken, van organiseren, van ordenen. Het is boven alles natuurlijk ook een poging om problemen die we nu kennen te boven te komen. In het schema doen we een vingeroefening om dat in kaart te brengen. Eigenlijk is dat een veel te algemeen schema. De kunst is

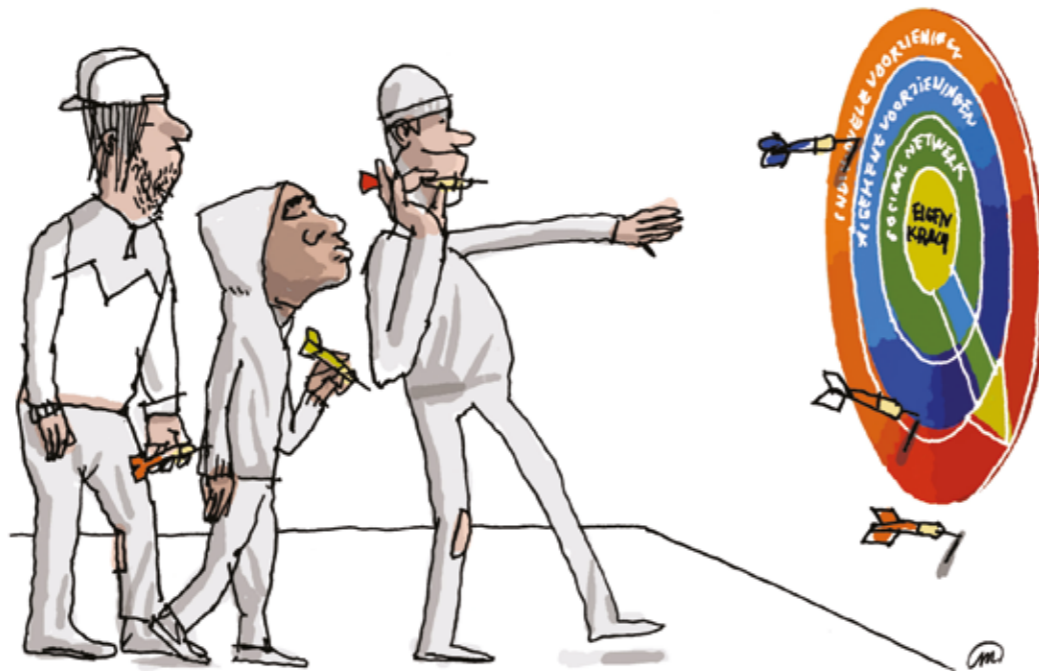
zo'n schema lokaal te concretiseren. Welke problemen willen we hier in Boxmeer of Venlo oplossen? Wat zijn de mogelijkheden die we door de decentralisaties gekregen hebben? En welke initiatieven en stappen passen daarbij?

Als dit bij elkaar de Grote Beloften van de decentralisaties vormen, is de koers die gemeenten het afgelopen jaar hebben ingezet dan koersvast te noemen? Worden die beloften ook daadwerkelijk in de praktijk gebracht? En hoe gebeurt dat dan? Die vragen liggen ten grondslag aan de voorstudie die we het afgelopen half jaar hebben verricht en die heeft geresulteerd in drie essays die in deze brochure bijeen zijn gebracht. We hebben ons gericht op vragen als: lukt het om van de eigen kracht-aanpak ook echt een ander besluitvormingsmodel te maken? Kunnen sociale wijkteams echt potten breken om door de bureaucratie heen te komen? Hebben ze voldoende mandaat? En kan op lokaal niveau de perverse financiering worden omgedraaid? Het zal niemand verbazen dat de antwoorden op dit type vragen duidelijk maken dat er nog een lange weg te gaan is om de Grote Beloften waar te maken.

PROBLEEM NU	BELOFTE 3D	ANTWOORD / METHODIEK
Afstandelijk	Nabijheid	Wijk-, buurtgericht
Verkokerd	Integraal	(Sociale) wijkteams
Expertocratie	Generalist in frontlijn	Integraal werken
Grootschaligheid	Kleinschaligheid	Wijkbudgetten /vouchers
Institutie centraal	Sociaal netwerk	Burgers besluiten
Vervreemding / onteigening	Eigenaarschap	Coöperaties
Probleemfixatie	Eigen kracht / oplossingsgericht	Nieuwe alliantie professionals en amateurs, c.q. sociaal netwerk
Verticale grootschalige organisaties	Horizontaal organiseren	Netwerkorganisaties / platforms / kleinschaligheid als organisatieprincipe
Controle / detailverantwoording	Ruimte voor professionals	Zelfcontrole / peer-to-peer
Waterbedeffecten (kosten duiken elders op)	Integrale kosten-baten-analyse	Kosten transparant maken / schuiven tussen geldstromen
Perverse prikkels	Integrale afwegingen zijn goedkoper	Populatiegebonden financiering (ook wel gebiedsbudget genoemd)
Systeemwereld dominant	Leefwereld leidend	Echte zeggenschap naar lagere niveaus brengen

EIGEN KRACHT ONTKRACHT

De participatiesamenleving verwacht van burgers meer eigen initiatief op het gebied van zorg, jeugd en werk. Eigen Kracht is opgezet om benodigde hulp naar eigen hand te organiseren. Maar nu dreigt deze aanpak mensen juist uit te sluiten.



De dakloze Amsterdamse jongeren waren bijeen om te praten over schulden. Achterloos liet een van hen zich ontvallen, dat je nooit aan je hulpverleners moet vertellen dat je contact hebt met familieleden. Op onze vraag waarom, trok hij een gezicht van Nogaal Wiedes. Als je zegt dat je contact hebt met je moeder, gaan ze gelijk proberen om te kijken of je weer thuis kan wonen. De anderen vielen hem bij: ‘Je moet altijd zeggen: ik heb niemand; ik zie niemand, niemand kan me helpen.’ Voor jarenlange pleitbezorgers van Eigen Kracht, van het belang om met behulp van het sociale netwerk het heft in eigen hand te nemen en problemen de baas te worden, voor ons dus, was het een pijnlijk moment.

Een ander voorbeeld. Een moeder met twee kinderen dreigt haar huis uitgezet te worden vanwege huurachterstand. De schuldhulpverlener is vastbesloten om te voorkomen dat twee kinderen op straat komen te staan. Ze vraagt op een gegeven moment of het netwerk van de vrouw nog iets kan betekenen. Ja, zegt de vrouw, ze zou in uiterste nood met haar kinderen bij haar moeder kunnen wonen. Een zucht van verlichting. Voor de maatschappelijk werker is het duidelijk. Dat is de beste manier om deze problematische schuld op te lossen. Er is alleen een klein probleem. De vrouw wil per se niet bij haar moeder

“Je moet altijd zeggen: ik heb niemand; ik zie niemand, niemand kan me helpen.”

intrekken. Ze wil in haar huis blijven. Maar ja. *Beggars can't be choosers*. Als die vrouw een van die dakloze jongeren had gekend, had ze het wel geweten. Altijd zeggen: ‘Ik heb niemand; ik zie niemand, niemand kan me helpen.’

Eigen Kracht is een begrip dat in korte tijd grote populariteit heeft verworven. Wij zijn vroege fans van het gedachtegoed. In talloze columns hebben we ons afgezet tegen een overheid die blind is voor de kracht van het sociale netwerk. Maar dit is toch niet wat we voor ogen hadden. Dakloze jongeren die elkaar aanraden dat ze elk contact met familie moeten verzwijgen. En een moeder die bijna gedwongen wordt om in te stemmen met een oplossing die ze niet wil. Wat is hier eigenlijk gebeurd?

PARTICIPATIESAMENLEVING

De groeiende populariteit van het begrip Eigen Kracht heeft alles te maken met een ander begrip. De participatiesamenleving. In 2014 kwam het woord in de troonrede niet voor. Het jaar daarvoor wel. Het kabinet-Rutte liet koning Willem-Alexander zeggen dat de verzorgingsstaat moest plaatsmaken voor een participatiesamenleving. En dat bleek bepaald niet tegen dovemansoren gezegd. Ondanks de wat

lacherige ontvangst door het keurcorps van vaderlandse opiniemakers, vond het begrip snel zijn weg naar de stadhuizen van het land.

In vrijwel alle programma- of coalitieakkoorden die na de gemeenteraadsverkiezingen dit voorjaar zijn uitonderhandeld krijgt de koning ruimhartig bijval. Nagenoeg alle colleges rekenen op de ruimhartige inzet van hun bewoners om de nieuwe verzorgingssteden kwalitatief overeind te houden. *Vertrouwen op Haagse kracht*, zo heet het in de residentie. In het noorden: *Iedereen is Leeuwarden*. En in de Domstad: *Utrecht maken we samen*. In Eindhoven spreken ze van ‘samenkracht’, wat beduidend meer is als ‘eigen kracht’ en op het tot stand brengen van een geheel nieuwe verhouding wijst tussen burgers en lokale overheid. Om het hardst roepen de nieuwe gemeentebestuurders dat ze ruimte willen geven aan alles wat van onderop komt, van bewonersinitiatieven tot professionals die zelf besluiten moeten nemen over hoe de zorg geleverd wordt.

De college-akkoorden kenmerken zich door een soort ambitieuze bescheidenheid. Er is volop ambitie om alle taken die van het Rijk naar gemeenten komen energiek en anders aan te pakken, maar tegelijkertijd willen gemeentebesturen niet dicteren hoe het moet. De lokale overheid stuurt niet meer, zij participeert. Bij een participatiesamenleving hoort een participerende overheid. Of zoals het college in Tilburg het zegt: ‘Actieve Tilburgers verdienen een overheid die ruimte schept voor het waarmaken van hun plannen en minder zelfredzame Tilburgers trekken we erbij.’

Dit Tilburgse zinnetje ‘en minder zelfredzame Tilburgers trekken we erbij’ komt in tal van varianten in de collegeprogramma’s voor. Laat niemand denken dat

kwetsbare burgers aan hun lot worden overgelaten. Nadat eerst de loftrumpet is afgestoken over de eigen kracht van de bevolking en de vermogens die daarmee opgewekt worden, neemt elk college steevast de verantwoordelijkheid ‘om te zorgen voor mensen die het niet op eigen kracht kunnen’.

De vraag is alleen hoe deze beloften kunnen worden waargemaakt. De gemeenten krijgen voor de nieuwe taken ten aanzien van de jeugdzorg, de langdurige zorg en arbeidsgehandicapten immers veel minder geld dan er nu aan wordt besteed. In de troonrede van vorig jaar werden de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving gepresenteerd als communicerende vaten. Wie minder verzorgingsstaat wil, moet zorgen dat er meer participatiesamenleving komt. Als de overheid minder gaat doen, moeten mensen meer zelf gaan doen.

En in dat woord *moeten* schuilt nu precies het probleem. Waarom zouden mensen dat willen doen? Je kunt er wel van uitgaan dat op lokaal niveau door een andere organisatie van diensten en voorzieningen er beter kan worden samengewerkt met burgers, maar als je niet nauwkeurig weet hoe dat dan in zijn werk zal gaan, dan krijgt het toch iets van een beredeneerde gok. Waarom zouden die burgers ineens harder gaan lopen? Wat hebben ze er eigenlijk mee te winnen? Nog niet zo lang geleden was de burger in de ogen van politici een calculerende burger. Zou diezelfde burger nu opeens een altruïstische burger zijn? Je kunt wel zeggen dat eigen kracht van mensen het uitgangspunt is in een relatie die een professional met hulpverlener aangaat, maar hoe doe je dat dan? Daarover bieden al die gemeentelijke programma’s en collegeakkoorden opmerkelijk weinig uitsluitel.

BUREAUCRATIEKRITIEK

Het is niet moeilijk om te achterhalen waarom Eigen Kracht zo snel en gemakkelijk een populair begrip is geworden. Dat is precies waarom wij er ook door gecharmeerd werden. Het gaf woorden en richting aan een breed gevoel van onbehagen over de bureaucratische organisatie van de sociale sector. Die was zo ingewikkeld georganiseerd dat sommige gezinnen wel met 17 verschillende hulpverleners te maken hadden, zonder dat het veel zoden aan de dijk zette.

Dat bureaucratische onvermogen, de socioloog Jacques van Doorn typeerde het al in de jaren zeventig als expertocratie, heeft alles te maken met de financiering. Voor elk probleem is een aparte geldstroom gecreëerd, waarop aparte professionals in beweging komen. De een richt zich op de schulden. De ander op het schoolverzuim van de kinderen. De volgende op de overlast in de buurt. De daaropvolgende op de verslavingsproblemen van de vader. Maar in de praktijk hangen die problemen natuurlijk samen.

Deze bureaucratiekritiek hebben de gemeenten zich ter harte genomen. Ze moesten wel, want met de drie decentralisaties (zorg, jeugd en werk) krijgen zij de bureaucratische erfenis overgedragen, en zij beseffen maar al te goed dat zij de taken alleen dan kunnen waarmaken als zij de sociale sector anders gaan organiseren, oftewel: als ze deze dure expertocratie een halt toeroepen. De oplossing zoeken zij in de organisatie van nabijheid en het aanwenden van eigen kracht.

Het idee is om zorg en dienstverlening niet meer afstandelijk, in bureaucratische instituties te organiseren, maar *dicht bij* mensen. Nog zo’n woord dat in *no time* tot de kernbegrippen van de nieuwe stedelijke

verzorgingsstaat is gaan horen. Dichtbij – in de wijk – gebruikmakend van bestaande sociale netwerken – het is inmiddels gesneden koek op elk stadhuis. De wijk (de buurt, het dorp) is de nieuwe arena waar de belangrijkste kwalen van de oude verzorgingsstaat overwonnen moeten worden. Versnippering, verkokering, bureaucratie, langs elkaar heen werken – in de wijk lost zich dat allemaal op door in een team van sociale professionals de koppen bij elkaar te steken en ‘generalistisch’ en ‘integraal’ aan de slag te gaan. Geen gemeente die geen plannen in deze richting heeft. Dicht bij mensen gestationeerd moeten sociale wijkteams in staat geacht worden de eigen kracht van mensen de ruimte te bieden. Door snel en preventief te handelen in wijkteams denken gemeenten de bezuinigingen de baas te kunnen worden, omdat zij daardoor ‘escalatie’ naar de duurdere zorg kunnen voorkomen.

ALTERNATIEF UITHUISPLAATSING

Dat is het dominante verhaal geworden, dat inmiddels overal wordt verteld. Maar door Eigen Kracht als breekijzer te gebruiken voor dienstverlening dicht bij huis wordt een ander element van de Eigen Kracht-filosofie bijna volledig genegeerd. Van oorsprong is Eigen Kracht namelijk helemaal geen begrip dat een beroep doet op het ‘altruïsme-overschot’ of de participatiedrang van burgers, maar juist een begrip dat mensen in staat stelt om een eigen afweging te maken. Het is misschien zelfs eerder een vorm van calculeren, van minnen en plussen dan van goede bedoelingen.

Hier is een kleine uitweiding op zijn plaats. Het begrip Eigen Kracht is gekoppeld aan de opkomst en groeiende populariteit van Eigen Kracht-conferenties.

Dat is een omgekeerd besluitvormingsproces, met name toegepast in de jeugdzorg, waarin het sociale netwerk in de gelegenheid wordt gesteld om zelf een plan te maken en het voortouw te nemen in de uitvoering daarvan. Het idee om eerst hulptroepen te mobiliseren is afkomstig uit Nieuw-Zeeland, waar het bekend staat als Family Group Conferencing. Leiders van de Maori's, de oorspronkelijke bewoners van het land, verzetten zich eind jaren tachtig tegen het harde en toenemende overheidsingrijpen in problematische Maori-gezinnen. Steeds meer Maori-jongeren werden uithuisgeplaatst en belandden in inrichtingen.

De Maori-leiders vonden dat onacceptabel. Ze wilden weer aansluiten op de wijze waarop hun volk van oudsher zelf hun problemen in familiekring oplosten. Als alternatief voor een uithuisplaatsing eisten zij het recht op om met de familie en bekenden zelf met een plan te komen. Zo ontwikkelde zich de Family Group Conferencing.

De nieuwe aanpak had succes. Het aantal plaatsingen in pleeggezinnen en in tehuizen liep met maar liefst 80 procent terug. Het recht om zelf een plan te maken werd wettelijk vastgelegd en gemeengoed in de Nieuw-Zeelandse jeugdzorg. Dat bleef buiten Nieuw-Zeeland niet onopgemerkt, en in de jaren negentig kreeg de conferentie-aanpak navolging in onder meer Australië, Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Zweden. In het begin van deze eeuw kreeg de aanpak ook in Nederland voet aan de grond. In 2001 organiseerde Rob van Pagée de eerste Eigen Kracht-conferentie.

Eigen Kracht heeft van oorsprong dus eerder een emancipatoire inzet. Het is een alternatief voor staatsdwang. Daar waar de staat zich gedwongen zag in te grijpen, kregen mensen zelf de mogelijkheid om die dwang

te voorkomen en zelf een plan te maken waarbij zij ook een beroep konden doen op hulpverleners. Ze konden het lot in eigen handen nemen. Op initiatief van Joel Voordewind van de ChristenUnie is dit recht sinds 2011 ook verankerd in de Wet op de jeugdzorg. Voor de staat ingrijpt, heeft het betreffende gezin het recht om een familiegroepsplan te maken. Eigen Kracht is dus van oorsprong een alternatief besluitvormingsmodel om een dreigende interventie van de overheid buiten de deur te houden en de hulp naar eigen hand te organiseren.

UITSLUITINGSMECHANISME

Maar in het hedendaagse Eigen-Kracht-discours zoals dat uit de vele gemeentelijke decentralisatienota's en de programma-akkoorden spreekt, duikt het begrip in een heel andere context op. In de wijkteams die dicht bij mensen in buurten opereren is in de meeste gevallen van staatsdwang geen sprake. Hier verschijnt Eigen Kracht formeel/expliciet als een in kaart te brengen eigenschap van burgers en informeel/impliciet als burgerplicht. Eigen Kracht levert zo de gespreksstof voor de zogenaamde keukentafelgesprekken die – zoals ook in menig beleidsnota is aangegeven – de dichtbijgeorganiseerde ontmoetingsruimte vormen tussen de nieuwe verzorgingsstaat (dichtbij, integraal, generalistisch) en hulpbehoevende of –vragende burgers.

Hoe dat in zijn werk gaat heeft de gemeente Stein in een illustratief affiche verbeeld. Daarop prijkt een vriendelijke juffrouw die vraagt: Waarmee kan ik u van dienst zijn? In haar handen heeft ze een cirkelgewijze topografie van de nieuwe hulpverlening. Het is een cirkel met een pijl vanuit het midden die in veel meer

gemeenten als leidraad voor de 'intake' wordt genomen. In het midden van de cirkel staat de Eigen Kracht, in de cirkel eromheen het sociale netwerk, een schil verder de algemene voorzieningen (vrijwilligerswerk, welzijnswerk) en als buitenste rand individuele voorzieningen. De pijl van binnen naar buiten maakt duidelijk in welke volgorde er wat te verwachten valt. Eerst moeten naasten (familie, vrienden,

Waar bij een Eigen-Krachtconferentie eigen initiatief wordt beloond (het kind wordt bijvoorbeeld niet uithuisgeplaatst) wordt in het keukentafelgesprek het nalaten van initiatief beloond (wie niemand heeft, wordt geholpen).

buren) in het geweer komen, dan vrijwilligers en als sluitstuk ('als het echt niet anders kan') professionals. De eerste vertekening is dat Eigen Kracht hier al losgemaakt wordt van het sociale netwerk, het wordt voorgesteld als een individuele kwestie. Pas daarna komt het sociale netwerk aan bod. Terwijl de rol van het sociale netwerk nu juist de essentie van de Eigen Kracht-aanpak vormt. Door deze vertekening wordt Eigen Kracht snel een synoniem voor eigen verantwoordelijkheid.

Op YouTube zijn een paar instructiefilmpjes te zien van hoe zo'n keukentafelgesprek zou moeten verlopen. Het is de taak van de professional om – nogal eens aan de hand van een zelfredzaamheidsmatrix, een methode die zelfredzaamheid op elf levensgebieden in kaart brengt - allereerst de Eigen Kracht van burgers in het vizier te krijgen. In zo'n gesprek komt onvermijdelijk het moment dat de keukentafelprofessional de vraag stelt hoe de

contacten met de burens en de familie zijn. In de YouTube-instructiefilmpjes is dat natuurlijk altijd een informatieve en belangstellende vraag. Maar in de rauwe werkelijkheid van mensen die iets willen is dat inmiddels een beladen vraag geworden. Een vraag met een negatieve prijs, ja zelfs een sanctie. Een goed contact betekent immers minder hulpverlening.

En dat is precies waar de dakloze jongeren in Amsterdam zich tegen wapenen. En dus is hun devies: Ik heb niemand. Ik zie niemand. Niemand kan me helpen. Het voorbeeld van de dakloze jongeren zal rap navolging krijgen. Dus hoeft niemand er verbaasd over te staan dat al die ouderen elkaar straks precies vertellen wat je wel en niet moet zeggen tijdens een keukentafelgesprek. Burens? Vrienden? Familie? Nee, die doen al heel veel, die kunnen niks meer, heb ik geen contact mee. Het wachten is op de cabaretier die hier een hilarische scene van maakt.

Het beroep op het eigen netwerk en de Eigen Kracht is in deze context niet langer een alternatief, maar een verplichting. Het is niet een uitbreiding van de opties, maar een inperking ervan. Het kan zo gemakkelijk een uitsluitingsmechanisme worden. En dus gaan mensen een tegenstrategie ontwikkelen en de aanwezigheid van het sociaal netwerk nadrukkelijk ontkennen. Een begrip dat

oorspronkelijk een emancipatiekracht is, verwordt zo tot een premie op het etaleren van machteloosheid. Waar bij een Eigen-Krachtconferentie eigen initiatief wordt beloond (het kind wordt bijvoorbeeld niet uit huis geplaatst) wordt nu het nalaten van initiatief beloond (wie niemand heeft, wordt geholpen). Deze verwording sluit aan bij wat Evelien Tonkens en Imrat Verhoeven eerder hebben geconstateerd in een vergelijking van het debat over burgerparticipatie tussen Groot-Brittannië en Nederland. Aan de andere kant van de Noordzee ging het om rechten, hier ging het om een morele oproep tot meer burgerzin.

BESLUITVORMINGSMODEL

De grondlegger van de eigen krachtbeweging in Nederland, Rob van Pagée heeft deze verwording met lede ogen aan gezien. Hij heeft er altijd op gehamerd dat Eigen Krachtconferenties geen nieuwe hulpverleningstruc is, maar een radicaal ander besluitvormingsmodel. Op het moment dat de overheid zegt dat er wat moet gebeuren, als de nood tot ingrijpen hoog is, besluiten niet de instellingen, maar burgers. Maar bij de meeste 'doorsnee' hulpvragen ligt het initiatief niet bij een ingrijpende overheid, maar bij burgers die een beroep willen doen op een publieke dienst/voorziening. Hier beslist niet de burger, maar de lokale overheid die zich uit naam van Eigen Kracht zo lang mogelijk op de vlakte houdt. Het effect is niet een bekrachtiging, maar eerder een ontkrachtiging van burgers. Of zoals de dakloze jongeren het zeggen: Ik heb niemand. Ik zie niemand. Niemand kan me helpen.

Om de veranderingen een emancipatoire dimensie te geven, moet we niet langer louter vertrouwen dat het morele appèl dat nu impliciet of expliciet op burgers wordt gedaan toereikend is om een grotere betrokkenheid bij de

publieke sector tot stand te brengen, laat staan goedkoper te maken. Zoals gezegd, dakloze jongeren zullen heus niet de enige groep burgers zijn die hun zieligheid in de juiste toonsoort weten te etaleren.

Laten we het ook niet ingewikkelder maken dan het is en terugkeren naar het uitgangspunt waarmee Rob van Pagée in 2001 zijn eerste Eigen Krachtconferentie opzette. Voor hem stond de vraag centraal: hoe kunnen we burgers in staat stellen om met behulp van hun sociale netwerk meer greep te krijgen op hun eigen leven? Belangrijk is in de eerste plaats dat er ook echt werk gemaakt wordt van het recht op een familiegroepsplan dat in de Wet op de jeugdzorg staat. Veel gemeenten hebben nog geen idee hoe ze hier handen en voeten aan moeten geven, hoe ze mensen in de gelegenheid moeten brengen om dit recht ook echt te kunnen waarmaken. Dat veronderstelt op zichzelf al vaak een andere mentaliteit, een andere gesprekstoon, een andere vorm van bejegening.

Daarbij is het van belang om dit recht uit te breiden naar al die andere situaties waar sprake is van mogelijke dwang. Dat zijn er eigenlijk heel veel. Denk aan dreigende huisuitzettingen, het afsluiten van gas, water en energie, aan gijzelneming bij niet-betaalde boetes, aan wettelijke afgedwongen schuldsaneringstrajecten, aan gedwongen opname in de psychiatrie. Een netwerkplan of familiegroepsplan in deze situaties kan niet alleen voorkomen dat mensen in een uitzichtloze situatie komen, het plan kan ook voorkomen dat de rekening voor de maatschappij hoog oploopt.

INITIATIEF BELONEN

Voor de terreinen waar de overheid of publieke instanties niet ingrijpen, maar ondersteuning bieden moet een

andere werkwijze worden gekozen. Hier is sprake van een fundamenteel spanningsveld tussen een financiering die gebaseerd is op noden en een logica die gebaseerd is op het belonen van eigen initiatief. In een financiering die gebaseerd is op noden kan iemand pas aanspraak maken op steun van de overheid als de nood hoog is. Als iemand een sociaal netwerk heeft dat ondersteuning kan bieden is er geen nood en dus geen reden voor overheidssteun. Het leidt al snel tot een volgtijdelijke logica. Eerst kijken wat je zelf kan en wat je netwerk kan, dan pas aankloppen bij de gemeente, zo fraai geïllustreerd door dat leuke affiche van de gemeente Stein.

Maar dit miskent volledig dat de steun van het netwerk niet iets is wat je even afvinkt, niet iets is wat vanzelf tot stand komt. Bij een Eigen Krachtconferentie is er vaak heel wat voor nodig om de familie bijeen te brengen. Familieleden hebben een geschiedenis met elkaar. Ze hebben vaak in het verleden tevergeefs geprobeerd te helpen. Het sociale netwerk weet ook maar al te goed hoe degene die een beroep doet op het sociale netwerk zelf de problemen over zich heeft afgeroepen. En het gezin met gestapelde problemen heeft vaak ook schroom om familie en vrienden in te schakelen. Zo beschrijft Emma Brunt in *de Groene Amsterdammer* (3 september 2014) dat ze helemaal geen zin heeft om haar netwerk lastig te vallen met haar sores. Ze is ook bang dat de hulp ongewenste verplichtingen schept. Zij wil daarom niet verplicht worden tot een Eigen Krachtconferentie. En gelijk heeft ze. Een Eigen Krachtconferentie is dan ook geen verplichting, maar een uitbreiding van de mogelijkheden om een oplossing te zoeken.

Een ander groot verschil tussen een Eigen Krachtconferentie en een verplichtend beroep op het Eigen Netwerk is dat er in het laatste geval geen sprake is van

volgtijdelijkheid (eerst de familie/netwerk), maar van gelijktijdigheid. De familie maakt een plan en daarin worden sommige taken uitgevoerd door het netwerk, sommige door professionals. Het initiatief van de familie wordt beloond. Er wordt niet nog eens een indicatiegesprek gevoerd om te kijken of de familie wel recht heeft op die ondersteuning.

Eigen Kracht is geen in te vullen hokje op een intakeformulier. Het is een ander besluitvormingsmodel.

Anders gezegd: het aanboren van de kracht van de burgers heeft alleen kans van slagen als het nemen van initiatieven wordt beloond. Daarvoor moet de radicale betekenis van de Eigen Krachtbeweging opnieuw centraal worden gesteld. Eigen Kracht is geen in te vullen hokje op een intakeformulier. Het is een ander besluitvormingsmodel. Het primaat ligt bij de burger. Het sociale netwerk is geen hulpbron die de gemeente kan ontlasten, maar die de positie van de burger sterker maakt. Dat vergt veel. Niet in de laatste plaats van burgers. Maar het vergt ook een hele andere professionaliteit van de mensen in de frontlijn en een andere financiering van de publieke sector.

Wie de spanning ontkent tussen een financiering op basis van noden en een logica die initiatief wil belonen, doet aan wensdenken. Het is een investering in de verkeerde wedloop. Omdat de overheid haar troeven zo lang mogelijk achter de hand wil houden (eerst zelf doen),

zit er voor de hulpvrager weinig anders op dan wat extra zieligheid te bluffen (heb alles al geprobeerd). Het is ook een wedloop waarin professionals het onderspit delven, want die zijn nu eenmaal niet opgeleid om hulp te weigeren

bronnen uit hun sociale netwerk als de professionele ondersteuning. Die jongeren zijn eigenlijk kinderen van Rutte. Ze denken ook dat de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving communicerende vaten zijn.

Omdat de overheid haar troeven zo lang mogelijk achter de hand wil houden (eerst zelf doen), zit er voor de hulpvrager weinig anders op dan wat extra zieligheid te bluffen (heb alles al geprobeerd).

en zielige mensen toe te spreken. En het is een wedloop die bovendien het risico in zich draagt veel duurder uit te pakken dan in het slechtste scenario was voorzien. De in de collegeakkoorden bezongen nabijheid leidt dan juist tot het toenemen van de zorgvraag. Dat verschijnsel doet zich nu al voor. De wijkteams bereiken mensen die nu geen beroep doen op zorg. In theorie moet dit gecompenseerd worden door een groter beroep op het eigen netwerk en het voorkomen van dure gespecialiseerde zorg. Maar als burgers met succes hun machteloosheid etaleren (ik heb niemand) blijft alleen de toename van de zorgvraag over. En met dat onbedoelde effect heeft geen enkel coalitieakkoord rekening gehouden.

Laten we terugkeren naar onze dakloze jongeren. Zijn de professionals nu kansloos? Natuurlijk niet. Waarschijnlijk zijn ze professioneel genoeg om de slimigheden van de jongeren te doorzien. Het gaat er niet om jongeren uit hun caseload te schrappen door ze terug te bezorgen bij hun ouders; het gaat erom jongeren zover te krijgen dat ze alle hulpbronnen gebruiken die hen kunnen helpen om uit de sores te komen. Zowel de

Meer van het één, leidt onmiddellijk tot minder van het andere. Pas als zij zien dat ze er iets bij te winnen hebben om het lot in eigen hand te nemen, zullen ze elke kans aangrijpen om dat te doen. Daarvoor is het van belang te benadrukken dat Eigen Kracht begint bij eigen regie en een ander besluitvormingsmodel. De jongere maakt zelf een plan om het heft weer in eigen handen te nemen. En door dat initiatief is meer mogelijk dan alleen met het sociale netwerk of alleen met hulp van de overheid. Om uit de sores te komen moeten alle hulpbronnen worden ingeschakeld. Het moet gewoon worden dat ze tegen hun hulpverlener zeggen: 'Ja ik heb iemand, maar dat wil niet zeggen dat ik jou niet meer nodig heb.'

DE DUBBELE REVOLUTIE VAN SOCIALE WIJKTEAMS

In korte tijd hebben sociale wijkteams als nieuwe professionele organisatievorm in gemeenteland grote populariteit verworven. Maar nogal eens hebben de dienstdoende professionals geen idee wat hen nu precies te doen staat. Gaan de sociale wijkteams echt potten breken?



De opbouwwerker is verscheurd. Ze draait sinds kort mee in een sociaal wijkteam, waarin een nieuwe werkwijze van de grond moet komen. Waar ze vroeger burgers hielp om zich te organiseren, houdt ze zich nu vooral met individuele hulpvragen bezig. Ze is blij dat ze binnen het wijkteam andere oplossingen kan aandragen. Oplossingen waarbij meer gebruik wordt gemaakt van netwerken in de wijk. Maar die oude netwerken werden ondersteund door opbouwwerkers als zij en die zijn nu voor een groot deel opgegaan in wijkteams die zich vooral richten op individuele sociale problemen. Het is een rare paradox. Het succes van het wijkteam hangt af van de sociale netwerken in de wijk, maar aan het stimuleren van die netwerken wordt minder tijd besteed.

De voormalige opbouwwerker is niet de enige professional die in een wijkteam is beland met de verwachting dat er een nieuwe manier van werken tot stand zal komen. Dat gebeurt momenteel in nagenoeg elke gemeente, bij elkaar gaat het om vele duizenden professionele krachten die tot voor kort werkzaam waren bij onder meer het maatschappelijk werk, opbouwwerk, de woonbegeleiding, jeugdhulpverlening, cliëntondersteuning, sociale dienst of het Bureau Leerplicht. Overal in het land worden zij samengevoegd tot sociale wijkteams, waarin professionals dicht bij mensen snel en effectief zorg en ondersteuning moeten gaan bieden. Ze moeten daartoe een nieuwe vorm van werken ontwikkelen. Dat moet dan ook weer niet te uitbundig gebeuren, want de teams krijgen de opdracht mee om zoveel mogelijk over te laten aan de 'eigen kracht' van sociale en informele netwerken. Deze nieuwe aanpak moet voorkomen dat mensen een beroep doen op dure zorg bij instellingen en specialisten. Zo kunnen de kosten worden gedrukt.

Dat is het idee. Weg van de bureaus en loketten, de wijk in bij de mensen thuis, aan de keukentafel. Eigen Kracht.

Zo is onze voormalige opbouwwerker met veel nieuwe collega's in haar wijkteam beland. Maar wat zij daar nu precies moet doen en hoe zij moet handelen, dat is niet voor iedereen meteen duidelijk. In de haast om alles voor 1 januari 2015, het Uur U van de drie grote decentralisaties, rond te krijgen, heeft de structuur nogal eens voorrang gekregen op de inhoud. Dat is precies waar de voormalige opbouwwerker tegenaan loopt. Zit zij in het wijkteam vanwege haar oude expertise of moet ze gewoon een van de leden van het wijkteam worden? Heeft zij alleen haar bureau verplaatst naar een andere locatie of moet zij ook anders gaan handelen?

Zij weet het eigenlijk niet.

Recent onderzoek van de Universiteit van Twente laat zien dat die onzekerheid onder professionals in de sociale sector eerder regel dan uitzondering is. De onderzoekers vonden wijkteams in de meest uiteenlopende soorten en maten. Ze verschillen enorm voor wat betreft doelgroepen, taakgebieden, samenstelling en werkwijzen. Soms zijn ze in de plaats gekomen van oude hulpverlening, soms zijn ze niet veel meer dan een loket, of juist bedoeld voor zware probleemgevallen. Uit een inventarisatie van het kennisinstituut Movisie bleek dat in 25 procent van de gemeenten een sociaal team zich op de tweedelijns gespecialiseerde zorg, vooral gezinnen met meervoudige problemen concentreert en 75 procent pakt alles aan. Driekwart van de teams vormt in buurten dus een nieuw soort eerste opvang voor sociale problemen.

TEGENSTRIJDIGE VERHALEN

De onduidelijkheid schuilt in het feit dat wel wordt gezegd *wat* er moet worden bereikt, minder dure zorg, maar niet hoe dat moet worden bereikt. Of nauwkeuriger: over de *hoe*-vraag zijn twee tegenstrijdige verhalen in omloop. In het ene verhaal wordt de rol van de professional belangrijker. De professional krijgt ‘een grotere professionele ruimte’ en meer bevoegdheden. In Enschede mogen mensen uit wijkteams bijvoorbeeld zelfs beslissingen nemen over uitkeringen en bijzondere bijstand. Die aanpak komt voort uit kritiek op de bureaucratie en de noodzaak om daaraan te ontsnappen. Het sociale domein is zo ingewikkeld en bureaucratisch georganiseerd dat professionals vaak machteloos staan. Daaraan ontsnappen komt neer op een verhaal over professionals die optreden.

Tegelijkertijd is er het verhaal van professionals die moeten terugtreden. Professionals die minder moeten pampieren. Ze moeten minder zelf doen en meer aan mensen overlaten. Dit is het verhaal waarin professionals iets moeten afleren. Er wordt zelfs gesproken over deprofessionaliseren. Professionals moeten leren ‘op hun handen’ te gaan zitten. Je kunt dus kennelijk te veel professional zijn. Hier klinkt de verre echo door van de oude kritiek van Hans Achterhuis op de markt van Welzijn en Geluk, waarin professionals in hun hulpverleningsdrang mensen van zich afhankelijk en dus machteloos maken. Het is een verhaal van doorgeschoten bekommernis en een daaruit volgend pleidooi voor ontzorgen en normaliseren.

De wijkteams kunnen worden opgevat als het scharnierpunt tussen leefwereld en systeemwereld. In het eerste verhaal worden de wijkteams ingezet om iets te veranderen in de systeemwereld. De verkokering moet worden doorbroken. In het tweede verhaal worden de

wijkteams ingezet om iets te veranderen in de leefwereld. Mensen moeten meer in eigen kring oplossen en problemen klein houden door er vroeg bij te zijn. Idealiter doen de wijkteams beide dingen. Ze doorbreken de gekte van de systeemwereld en ze bieden ruim baan aan oplossingen die mensen zelf bedenken. Maar het vraagt nogal wat van het profiel van de professionals in de wijkteams. Ze moeten breekijzer zijn richting bureaucratie en tegelijkertijd zich terughoudend opstellen ten aanzien van de cliënt. De wijkteams worden zo opgezadeld met een dubbele revolutionaire opdracht.

In de praktijk is dat lastig. Een jongerenwerker vertelde ons dat hij nu ook meedraait in een wijkteam in aanbouw. Hij was gewend om met zijn jongeren mee te gaan naar afspraken met instanties. Daar was hij nu mee opgehouden. Als jongerenwerker moest je immers niet te veel pampieren, maar uitgaan van Eigen Kracht. Erg succesvol was de nieuwe opstelling niet. Het gros van zijn jongeren kreeg niet voor elkaar wat ze voor elkaar moesten krijgen bij de instelling. En dus ging hij vervolgens alsnog met ze mee naar de instanties. Die jongeren waren een afwijzing rijker en hij een illusie armer over de Eigen Kracht van zijn jongeren.

Ons overvalt bij dit alles een vergelijkbaar gevoel als dat wij in het eerste essay met betrekking tot ‘Eigen Kracht’ onder woorden brachten. Net zoals Eigen Kracht als begrip hebben sociale wijkteams als nieuwe professionele organisatievorm in korte tijd in gemeenteland grote populariteit verworven. Net zoals dat met Eigen Kracht het geval was zijn wij van die beweging early adaptors geweest. In columns en verhalen hebben we ervoor gepleit zorg dicht bij mensen vorm te geven, met een andere verhouding tussen burgers en professionals.

Maar nu iedereen het heeft omarmd, gebeuren er vreemde dingen. Onzekere professionals, pleidooien voor deprofessionalisering – dat was nu juist niet de bedoeling. Maar wat dan wel? Welk probleem willen we oplossen en wie en wat hebben we daarvoor nodig? Laten we de film nog eens terugspoelen.

RETRO-INNOVATIE

Beter dan door een Eindhovense wijkmanager is het probleem eigenlijk niet onder woorden gebracht. Hij vertelde ons in het voorjaar van 2010 dat hij met zijn team professionals steeds beter tot mensen in de wijk doordrong, maar dat hij met de problemen waar ze tegen aanliepen vaak geen kant op kon. ‘We werken in een verknijpte samenleving. Zodra we een gezin met problemen in het vizier krijgen, pakken we een schaar en knippen het probleem in stukjes op. En voor elk stukje is een ander iemand verantwoordelijk. De ene instantie richt zich op de schulden. De ander op het schoolverzuim van de kinderen. De een op de overlast in de buurt. De volgende voor de verslavingsproblemen van de vader. In de praktijk hangen die problemen natuurlijk samen.’ Gek werd hij ervan. ‘De wijze waarop wij het georganiseerd hebben is het grootste obstakel geworden voor het oplossen van problemen van mensen.’

Het was een veel gebezigde klacht. Zeg maar rustig: een litanie. Voor de aanpak van een probleemgezin moest een hulpverlener, zo leerde in 2008 een gemeentelijke inventarisatie in Enschede, wegwijs worden uit 25 verschillende wettelijke kaders, 17 verschillende indicatieprotocollen, 23 verschillende methoden van vraagverheldering, 31 diagnostische instrumenten en 27

verschillende registratie- en rapportagesystemen. Elke instelling die zich bemoeide met een probleemgezin nam zo zijn eigen bureaucratische bagage mee. Het gaat dan om medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen, het maatschappelijk werk, de reclassering, jeugdzorg, de schuldhulpverlening, het Zorgloket, de afdeling leerplicht, de verslavingszorg, de geestelijke gezondheidszorg. In Enschede had men zo’n 25 instanties geteld, die hun registratiesystemen, methodieken, diagnostische indicatieprotocollen ‘openden’ als ze met zo’n gezin aan de slag moesten.

“De wijze waarop wij het georganiseerd hebben is het grootste obstakel geworden voor het oplossen van problemen van mensen.”

In 2008 besloot men daarom in Leeuwarden om de zaken echt anders aan te pakken. Daar formeerde zich de Amaryllis-groep, een platform van bestuurders en directeuren die daadwerkelijk wilden werken aan vernieuwing van de lokale zorg en welzijnspraktijken. De groep vernoemde zich naar een bloem, de Amaryllis, die zelfs in de meest armetierige omstandigheden er toch in slaagt om naar het licht te groeien. Een mooiere metafoor kun je eigenlijk niet hebben, bedachten ze in Leeuwarden. De groep besloot om van de wijk Heechterp-Schieringen, koploper in de Vogelaar-lijst van probleemwijken, een laboratorium te

maken voor vernieuwing. Zo ontstond in 2008 het frontlijnteam, het eerste sociale wijkteam in Nederland.

Het frontlijnteam nestelde zich in de wijk met een open agenda. Het team bestond op volle sterkte uit elf medewerkers die afkomstig waren uit het maatschappelijk werk, het UWV-werkplein, welzijnswerk, de afdeling inburgering, sociale dienst en woningcorporaties. Het teammotto: 'Specialist in het team, generalist voor de burger.' De aanpak: 'Eén huishouden, één plan, één hulpverlener'. In plaats van de oude praktijk waarin mensen verwezen werden naar loketten voor schulden, werk en opvoeding trok het frontlijnteam elke dag verder de wijk in. De aanpak leidde in de eerste drie jaar tot een opmerkelijke daling van het aantal uithuisplaatsingen en ondertoezichtstellingen (OTS). Een maatschappelijke kosten- en batenanalyse berekende dat het positieve 'maatschappelijke saldo' op twee miljoen euro becijferd kon worden.

Het Leeuwarder frontlijnteam maakte werkende weg duidelijk dat het anonieme en bureaucratische karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat te doorbreken is door aan de andere kant, in de leefwereld van mensen, te beginnen. Eigenlijk zoals sociaal werk in Nederland ooit begonnen is. Dat is de reden waarom een andere pionier, Hans Weggemans, directeur van de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning in Enschede, deze vernieuwing typeerde als retro-innovatie. Toen in Leeuwarden het Frontlijnteam uit de startblokken ging, was Weggemans verantwoordelijk voor de start van een sociaal wijkteam in de wijk Velve Lindehof – ook een van de veertig Vogelaar-wijken – waarin kordate professionals met een groot mandaat in de wijk aan de slag gingen. 'Ik noem het wel eens retro-innovatie', legde Weggemans destijds uit, 'omdat we met die teams

iets hernemen wat verloren is gegaan, namelijk nabijheid en herkenbaarheid. Maar we gaan niet terug in de tijd, we innoveren echt. We bouwen aan een ander type organisatie van zorg en welzijn, van onderop, gericht op problemen en niet op voorzieningen, helder voor burgers, en gebaseerd op wat mensen kunnen en met veel armslag en ruimte voor de deskundigheid van professionals, die vooral niet te snel in specialismen moeten duiken. Dat is een enorme omslag, de start met wijkteams vormen daarvan nog maar het begin.'

De Leeuwarder en Enschedese aanpak sprak in de rest van het land enorm tot de verbeelding. Voor toenmalig VWS-staatssecretaris Jet Bussemaker was het een van de inspiratiebronnen voor haar innovatieprogramma programma welzijn-nieuwe-stijl. Liesbeth Spies, de laatste minister van Binnenlandse Zaken in het eerste kabinet-Rutte, riep de Leeuwarder-aanpak zelfs uit tot 'kraamkamer van de nieuwe verzorgingsstaat'. Daarna ging het snel. Inmiddels is elke zichzelf respecterende gemeente in Nederland met sociale wijkteams in de weer.

POTTEN BREKEN

Maar gaat dat ook lukken? Sinds de hartenkreet van de Eindhovense wijkmanager en de start van de frontlijnteams in Leeuwarden zijn we een kleine vijf jaar verder. Het lokale decor is ingrijpend veranderd. Drie grote decentralisaties (zorg, jeugd en werk) zijn met veel geweld de gemeenten binnen gedenderd. Wat voorheen geregeld werd door grote instellingen in onderonsjes met zorgverzekeraars en zorgkantoren komt nu ineens op het bordje van gemeenten te liggen, inclusief een bezuinigingsopgave van zo'n 20 tot 25 procent.

Gemeenten begrepen donders goed dat die bezuiniging alleen maar mogelijk was als de organisatie van zorg en welzijn op een andere leest werd geschoeid. Was dat niet ook wat ze daar in Leeuwarden en Enschede hadden gedaan? *Et voilà*: wijkteams! Ouderen langer thuis wonen, dat kan: want er komen wijkteams met wijkverpleegkundigen. Toegang tot de Wmo: eerst een keukentafelgesprek met een van de wijkteamleden; multiprobleemgezinnen: wijkteams zitten er bovenop;

We willen geen professionals die als een soort oliemannetjes de piepende scharnieren van een bureaucratische verzorgingsstaat smeren, maar professionals die in staat zijn om dwars door de bureaucratie heen mensen vooruit te helpen.

schoolverzuim: het wijkteam komt langs; ondersteuning mantelzorg: het wijkteam houdt het in de gaten. Signalen van kindermishandeling en huiselijk geweld: het wijkteam neemt poolshoogte. Burenhulp: het wijkteam weet er wel raad mee. Zo ongeveer alles wat niet goed ging, wat beter zou kunnen en goedkoper zou moeten, werd op het bordje van de sociale wijkteams geschoven.

Zo wordt het wijkteam de panacee voor elk probleem zonder dat gekeken is naar de voorwaarden om van wijkteams daadwerkelijk een succes te maken. De radicale inzet van de wijkteams is immers een dubbele revolutie: het afbreken van de bureaucratie en het opbouwen van wat we sociale veerkracht noemen, het vermogen van mensen om met elkaar het heft in eigen hand te nemen. Het gaat erom dat er professionals in stelling worden gebracht die

niet als een soort oliemannetjes de piepende scharnieren van een bureaucratische verzorgingsstaat smeren, maar die een werkwijze ontwikkelen die hen in staat stelt om dwars door de bureaucratie heen mensen vooruit te helpen. Professionals die problemen niet langer in stukjes hoeven te knippen, maar ze op een nuchtere wijze samen met mensen kunnen gaan aanpakken en daarvoor in samenspraak met andere professionals zo nodig onorthodoxe oplossingen tot stand kunnen brengen.

Daarvoor moeten ze in de eerste plaats de macht hebben om potten te breken. Ze moeten ruimte krijgen om in te breken op de bestaande institutionele oplossingen, systemen en regelingen. Want daar ligt een groot deel van het probleem: we hebben een orde tot stand gebracht, waarin interventies veelal vertraagd tot stand komen en nogal eens vastlopen of waarin van voor de hand liggende oplossingen ingewikkelde problemen worden gemaakt. Veel problemen ontstaan omdat mensen niet op het juiste moment de goede toegang weten te vinden tot het bureaucratische systeem, dat ook steeds complexer georganiseerd is en ook steeds wantrouwend naar de verhalen van burgers is gaan luisteren. Een moeder verwoordde dat onlangs heel treffend toen wij bij een sociaal wijkteam op bezoek waren. 'Als ik praat horen ze

me niet, maar naar haar luisteren ze wel,' waarbij ze wijst naar de professional uit het wijkteam. Anders gezegd: veel mensen missen de bureaucratische competenties om bij het juiste loket op het juiste moment het juiste verhaal te vertellen.

En dan gaat het mis, want de keiharde logica van de bureaucratie is dat jij je aanpast aan het systeem en niet andersom. Dat is precies wat er met de jongeren van de jongerenwerker misging. Blijkbaar is de sociale dienst voor deze jongeren zo gericht op het bewaken van de toegangsdeur dat kwetsbare jongeren zonder begeleiding van een jongerenwerker er niet binnenkomen. Maar in plaats van met jongeren een jongerenwerker mee te sturen, zouden we beter de opstelling van de sociale dienst kunnen veranderen of – en dat is waar het in sociale wijkteams om zou moeten gaan – bevoegdheden van de sociale dienst verplaatsen richting sociale wijkteams en de daarbinnen opererende professionals.

Veel problemen ontstaan omdat mensen niet op het juiste moment de goede toegang weten te vinden tot het bureaucratische systeem, dat ook steeds complexer georganiseerd is en ook steeds wantrouwend naar de verhalen van burgers is gaan luisteren.

MAATWERK DOOR GENERALISTEN

In een notendop is dit het dilemma van veel sociaal werkers. Zij zijn nogal eens aan het repareren wat elders in het systeem verkeerd gaat. Dat gaat veel verder dan een communicatieprobleem. Regels zijn vaak strijdig met andere regels. Bij een bezoek aan een wijkteam tekenden wij het

verhaal op van een vrouw die vanwege huiselijk geweld gescheiden was. Het huis moest worden verkocht. Ze hield een restschuld over. Ze kon pas een woning krijgen als ze schuldhulp had, maar de schuldhulp kon pas beginnen als er overzicht was over haar inkomsten en uitgaven (inclusief huur). En hoe kom je in Amsterdam aan een woning? Een scheiding is geen reden voor het krijgen van een urgentie. De vrouw was hoogopgeleid, maar kreeg het toch niet voor elkaar. Vandaar haar verzuchting dat er naar haar niet werd geluisterd, maar naar de professional van het wijkteam wel.

Zulke situaties zijn bepaald niet uitzonderlijk. Ze zorgen niet alleen voor een negatieve spiraal, ze jagen de samenleving ook op kosten, want uiteindelijk komen mensen terecht in dure opvangvoorzieningen, bijstands-uitkeringen en ineffectieve schuldsaneringstrajecten. Professionals in sociale wijkteams zouden in deze situaties het mandaat moeten hebben om doorbraken te forceren. Ze moeten door de regels heen kunnen breken, anders

blijven ze – zoals nu nogal eens het geval is – dweilen met de kraan open. Dus moeten ze de mogelijkheid hebben om jongeren toegang te bieden tot voorzieningen van de Dienst Werk & Inkomen. Dus moeten ze in staat gesteld worden een woning te kunnen regelen voor de moeder zonder dat de schulden in kaart gebracht zijn.

Probleem is dat in de snelheid waarmee de sociale wijkteams nu in gemeenten worden 'uitgerold' deze professionele doorzettingsmacht eigenlijk niet of nauwelijks geregeld is. Op sommige plaatsen zien we bewuste pogingen om krachtig gemandateerde sociale wijkteams op de been te brengen. Maar we zien ook de beweging om het gezag van zulke generalisten al te ondermijnen nog voor ze goed en wel in functie zijn. Het behoeft geen verbazing dat het verzet wordt aangevoerd door specialisten, die van oudsher hoger in de professionele reputatiehiërarchie prijken dan de professionals die zich nu in wijkteams verzamelen. Dat statusverschil verdraagt zich moeilijk met het toelaten van andere professionals en hun afwegingen op hun specifieke professionele domein. Professionals als psychiaters en psychologen hebben daar grote moeite mee. Ze gaan op hun strepen staan en laten geen gelegenheid voorbij gaan om te voorspellen dat er van alles misgaat. Zij vrezen dat er eindeloos 'doorgemodderd' wordt met kinderen waar specialistische behandeling op zijn plaats is. Autismestoornissen, traumatische ervaringen, ADHD, verstandelijke beperking – daarvoor is het geoefend oog van experts nodig. Dat specialisten in het verleden ook niet altijd even trefzeker waren in hun diagnoses, dan wel al te ruimhartig, wordt in de angst voor toekomstige verwaarlozing maar even vergeten.

Die professionele loopgraven zijn misschien wel de grootste blokkade voor het succes van de decentralisaties. Een nieuwe organisatie van het sociale domein, die ontsnapt aan het bureaucratisch korset van de bestaande orde, kan alleen lukken als professionals van allerhande slag met een open vizier elkaars deskundigheid benutten en daarvoor in lokaal verband korte open en persoonlijke lijnen installeren. De kracht van de specialist is kennis die

onafhankelijk is van de lokale omstandigheden. De kracht van de bureaucratie is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Maar wie oog heeft voor de samenhang van de problemen ziet juist vooral ongelijke gevallen, die dan ook ongelijk behandeld moeten worden. Maatwerk noemen we dat. En dat is de expertise van de generalist in het wijkteam.

KENNIS DELEN

Wat de formatie van sociale wijkteams belooft is dat de piketpaaltjes, de grensafbakeningen tussen al die verschillende professionele domeinen, de regels die dat allemaal in stand houden en de reputaties die daarmee gediend zijn, terzijde worden geschoven. De teams moeten ontsnappen aan institutionele ordeningen en bureaucratische barrières. De onderscheidingen tussen professionals moeten worden ontgrendeld. Kennis delen in plaats van de eigenheid bewaken moet de nieuwe professionele cultuur worden, met korte lijnen tussen professionele echelons en bureaucratische instanties.

Extra complicerende factor is dat veel professionals huiverig zijn voor mandaten die op maat van de problemen van de mensen met wie ze werken worden gesneden. Dreigt er dan geen willekeur? Het gevolg van die aarzeling is dat zich op voorhand een cultuur vestigt waarin het moeilijk is om onorthodoxe oplossingen te bedenken. Terwijl die onorthodoxe oplossingen juist de essentie van de vernieuwing zouden moeten uitmaken.

Neem het verhaal van Hakan. Hij is 45 jaar en hij heeft in het verleden gewerkt als chef-kok. Hakan had een probleem met zijn Turkse paspoort. Hij durfde niet naar het consulaat uit angst dat ze erachter zouden komen

dat hij nog in dienst moet. Maar zonder paspoort kon hij geen verlenging van zijn verblijfsvergunning aanvragen en zonder verblijfsvergunning krijgt hij ook geen uitkering. Sandra, de hulpverlener van het wijkteam, heeft bij de

Kan het geld dat wordt besteed aan beschermingsbewind voor een deel worden gebruikt om de schuld af te betalen als mensen in eigen kring een beschermingsbewind organiseren?

sociale dienst een voorschot gevraagd om dat paspoort te kunnen aanvragen. Dat kon niet. Zonder verblijfsvergunning was hij geen klant en bovendien is de bijzondere bijstand niet bedoeld voor identiteitspapieren. Hakan was op een gegeven moment zo wanhopig dat hij van driehoog uit het raam wilde springen. Sandra vroeg hem wie er dan voor zijn hond moest zorgen? Hij stapte uit de vensterbank en begon vreselijk te huilen. Uiteindelijk heeft Sandra hem 400 euro geleend uit de kas van het buurtteam. Maar daar moest Hakan wel wat voor terugdoen. Hij moest 40 uur koken als vrijwilliger. Juist door de vrijheid van handelen kon Sandra problemen oplossen.

De kunst van sociale wijkteams zou moeten zijn dat ze snel in staat zijn om een positieve spiraal bij mensen in werking te laten treden. Dat betekent dat teamleden in staat moeten zijn om op basis van hun professionele kennis en ervaringen prioriteiten te stellen - *first things first*. Bij het gros van gezinnen met meerdere problemen spelen bijvoorbeeld – vaak aanzienlijke – schulden. Het heeft dan weinig zin om iemand een opvoedcursus aan te bieden, als

een gezin permanent in de stress leeft of er genoeg geld is voor het avondeten. Het is een variant op de piramide van Maslow: de materiële basis moet op orde zijn om in de hogere sfeer van het welbevinden enig resultaat te boeken.

Maar ook dat vergt doorzettingsmacht van de wijkteam-professional ten aanzien van andere professionals die bij het gezin betrokken zijn. Om wat te doen aan een gedragsprobleem van een jonge adolescent kan het verstandiger zijn om eerst de schulden van de ouders onder controle te brengen. Wie problemen opknipt in stukjes en alles tegelijk doet, loopt grote kans dat alles mislukt, eigenlijk precies wat nu veelal aan de hand is. De meerwaarde van een professioneel platform als een sociaal wijkteam zou nu juist moeten zijn dat er niet langer nevenschikt (alles tegelijk) gewerkt wordt, maar dat er prioriteiten worden gesteld, zodat er positieve spiralen ontstaan.

Zo'n spiraal ontstaat als de oplossing van het ene probleem helpt om het andere probleem op te lossen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als het geld dat wordt uitgespaard door het ene probleem te verhelpen, kan worden gebruikt om een ander probleem op te lossen. Kan het geld voor dagbesteding ook gebruikt worden om geld voor een paspoort voor te schieten? Kan het geld dat wordt besteed

aan beschermingsbewind voor een deel worden gebruikt om de schuld af te betalen als mensen in eigen kring een beschermingsbewind organiseren?

POSITIEVE SPIRALEN

Integraal werken betekent dat professionals hun competenties en vaardigheden daadwerkelijk met elkaar in verband brengen, maar ook zo nodig ondergeschikt maken aan wat prioritair is. Eén gezin, één plan, zoals het adagium luidt. Maar dan echt, niet in de laatste plaats vanuit het besef dat de middelen beperkt zijn. Als binnen het plan iedereen toch vooral zijn eigen ding doet, verandert er in feite weinig. Een echt integraal plan betekent ook dat er kan worden gezegd: laten we eerst dit doen en dan pas dat. Dat is de meerwaarde die wijkteams moeten gaan brengen. Maar dan moeten ze daartoe wel in staat gesteld worden en het vermogen (en vertrouwen) krijgen om andere professionals op afstand te houden.

Het creëren van positieve spiralen biedt ook de mogelijkheid om de spanning tussen optreden en terugtreden te verminderen. De jongerenwerker die niet meer de jongeren wil begeleiden naar afspraken, kan jongeren stimuleren om met elkaar mee te gaan en ze daar ook voor belonen. Zo gebruiken jongeren hun eigen ervaringen om anderen te helpen. Zo wordt de individuele dienstverlening gebruikt om netwerken in de buurt te versterken. Dat is ook wat Sandra doet door Hakan als tegenprestatie te laten koken in het buurtcentrum. Dat is wat er gebeurt als beschermingsbewind in eigen kring wordt georganiseerd door een familiedid toezicht te laten houden op de uitgaven. Juist de dubbelslag van doorbreken

van de bureaucratie en versterken van netwerken in de buurt biedt de voormalige opbouwwerker de kans om haar oude expertise te gebruiken voor haar nieuwe rol. De sociale wijkteams kunnen alleen slagen als ze in staat worden gesteld die dubbele revolutionaire opdracht waar te maken: de bureaucratie afbreken en de sociale veerkracht opbouwen. Om dat voor elkaar te krijgen, moet er in heel veel gemeenten nog wel heel veel gebeuren.



HARDNEKKIGE KORTZICHTIGHEID

Kleine problemen klein houden is het motto in veel gemeenten om de kosten van de zorg in de hand te houden. Om van deze preventieve aanpak een succes te maken moet de financiering van het sociale domein worden omgedraaid. De winst van preventie moet terechtkomen bij de mensen die de inspanning leveren.



Pech werkt als een magneet. De ene tegenslag maakt de kans op een volgende tegenslag groter. Betreft het gezinnen dan leidt deze neerwaartse spiraal al snel tot wat in het beleidsjargon een Multiprobleem Gezin of een gezin met gestapelde problemen wordt genoemd. Gladys vormt met haar drie kinderen zo'n gezin. Twee van haar kinderen hebben sikkelcelziekte - vergelijkbaar met een ernstige vorm van bloedarmoede. Het leidt vaak tot een tekort aan zuurstof en een gebrek aan energie. De kinderen moeten geregeld worden opgenomen in het ziekenhuis.

Gladys zelf heeft een verstandelijke beperking. Daarnaast heeft ze schulden. Ze heeft vaak domweg geen geld om naar het ziekenhuis te gaan als een kind is opgenomen. Ze kan het eigenlijk allemaal niet aan en daarom loopt het soms uit de hand. Een paar keer zo erg dat de kinderen naar een crisisopvang moesten. Twee kinderen zijn onder toezicht gesteld van Bureau

De helft van het geld van de jeugdzorg wordt besteed aan 3 procent van de gezinnen. In Amsterdam wordt zelfs 53 procent van de kosten besteed aan 2 procent van de gezinnen.

Jeugdzorg. Gladys heeft niet alleen te maken met de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg, maar ook met de netwerkpleegzorgwerker, hulpverleners voor de chronisch zieke kinderen, de leerplichtambtenaar, sociale dienstwerkers en begeleiding die betaald wordt uit de AWBZ. Er komen heel wat hulpverleners over de vloer.

Carole van de Logt, werkzaam bij Bureau Jeugdzorg, ontmoette Gladys in verband met een bijzonder project in

Zuid-Holland Zuid, waarin ze samen met consultant Peter Cuyvers precies in kaart bracht hoeveel geld wordt besteed aan zorg voor verschillende gezinnen. De uitkomsten logen er niet om. Het gezin van Gladys kostte zo'n € 168.000 per jaar. En dan waren de kosten voor de medische behandelingen nog niet eens meegerekend.

SPIRAAL ESCALERENDE KOSTEN

De overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten gaat gepaard met een forse bezuiniging. Gemeenten krijgen stapsgewijs 15 procent minder. Ook de overdracht van taken uit de langdurige zorg is gepaard gegaan met een bezuiniging. Maar juist vanwege Gladys en vele andere gezinnen met gestapelde problemen denken gemeenten dat ze met minder geld toch goede zorg kunnen gaan leveren.

De cijfers maken dat ook niet onwaarschijnlijk. De helft van het geld van de jeugdzorg wordt bijvoorbeeld besteed aan 3 procent van de gezinnen. In Amsterdam wordt zelfs 53 procent van de kosten besteed aan 2 procent van de gezinnen. Dat is dure, vaak gespecialiseerde zorg. Een plaatsing in crisisnoodopvang kost per jaar € 60.000. Het voorkomen van deze zorg kan dus veel geld besparen.

Dat is precies waar gemeenten hun kaarten op zetten: ze willen dure zorg voorkomen door problemen in een vroeg stadium in hun samenhang aan te pakken. Kleine problemen klein houden, heet dat. Daarmee moet de spiraal van escalerende kosten gekeerd worden. Tussen 2001 en 2011 stegen de kosten voor de jeugd-ggz met ruim 10 procent *per jaar*. De kosten voor de jeugdzorg stegen in die periode zelfs met ruim 20 procent *per jaar*. En dan te bedenken dat de Nederlandse jeugd volgens internationaal onderzoek tot de gelukkigste jongeren van de wereld gerekend mogen worden.

Deze dure erfenis van het Rijk kunnen gemeenten dus niet zo maar in ontvangst nemen, zeker niet als daar ook nog eens stevig op gekort wordt. Er moet wat gebeuren. Dat is ook precies waar alle gemeenten druk mee in de weer zijn. Dat is een ingewikkeld proces zoals we hebben beschreven in de twee eerdere essays van dit drieluik, waar het ging over de gemeentelijke worsteling met Eigen Kracht en de sociale wijkteams. Daaruit werd duidelijk dat de macht der oude gewoonten nogal eens een sta-in-de-weg blijkt om echt radicaal te vernieuwen.

Dat risico geldt in extreme mate voor de economie van de publieke sector. Het grote gevaar is dat met de decentralisaties op lokaal niveau een soort verzorgingseconomie wordt opgetuigd die op dezelfde verkokerde leest is geschoeid als de nationale overheid. Als daarin op lokaal niveau geen doorbraken worden geforceerd, is de kans dat alles bij het dure (en bureaucratische) oude blijft verre van denkbeeldig.

RISICOMIJDING

Misschien is het goed om ter illustratie even in de tijd terug te gaan. Op 20 september 2004 stierf Savanna, amper drie jaar. Ze is overleden nadat haar moeder een washandje in haar mond had gepropt. Ze was zwaar verkouden en is gestikt. Op het moment van haar dood woog ze nog maar tien kilo. De schok was groot. Savanna is een symbool geworden van falende hulpverlening. Hoe kon het dat niemand ingreep? Hoe kon het dat zij, na uit huis te zijn geplaatst, weer naar huis mocht, hoewel haar moeder zich niet aan de afspraken hield?

De dood van Savanna heeft de jeugdzorg op zijn kop gezet. Gezinsvoogden namen in de jaren daarna het zekere voor het onzekere. Elk Savanna-risico moest worden vermeden. De vraag of kinderen daarmee altijd het beste werden geholpen, verdween naar de achtergrond. De voorzichtigheid sloeg door. Het aantal kinderen dat onder toezicht werd gesteld en uit huis werd geplaatst steeg enorm. Om een groot drama te voorkomen, werden honderden kleine drama's veroorzaakt.

De bestuurders van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam besloten onder leiding van Erik Gerritsen deze trend te keren. Zij zagen een jeugdzorg voor zich zonder dwang, waarin ouders vrijwillig hulp zoeken als ze hun kinderen niet veilig kunnen laten opgroeien en waarin kinderen in het eigen netwerk worden opgevangen als ze niet thuis kunnen wonen.

Vanaf 2011 schakelt Bureau Jeugdzorg over op een totaal nieuwe aanpak. Gerritsen c.s. zetten in op Eigen Kracht-conferenties en op een radicaal andere manier van werken. Per gezin kwam er één gezinscoach. De caseload per gezinscoach ging omlaag zodat er geen schijnveiligheid

meer bestond waarbij een gezin wel onder toezicht stond, maar een gezinscoach geen tijd had om echt te kijken of het veilig was in het gezin.

De nieuwe aanpak betaalde zich uit. Het ziekteverzuim onder gezinscoaches daalde. Het aantal kinderen dat onder toezicht werd gesteld nam in drie jaar met 50 procent af. Het aantal kinderen dat uit huis werd geplaatst verminderde zelfs met 60 procent. Dat betekende niet dat die kinderen geen hulp kregen, maar dat de ouders die hulp vrijwillig kregen. Dat is grote winst, want de grootste kans op een gedragsverandering is als mensen *willen* (in plaats van moeten) veranderen.

Elk Savanna-risico moest worden voorkomen. De voorzichtigheid sloeg door. Om een groot drama te voorkomen, werden honderden kleine drama's veroorzaakt.

De nieuwe aanpak had één groot nadeel. Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam dreigde aan het eigen succes ten onder te gaan. Het kreeg namelijk betaald voor elke ondertoezichtstelling en elke uithuisplaatsing. Vermindering van het aantal ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen sloeg een fors gat in de begroting. De inspanning werd geleverd door Bureau Jeugdzorg, maar de winst van de aanpak werd geïncasseerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Zo leverde de nieuwe werkwijze een voordeel op voor Fred Teeven van 3,3 miljoen euro en een dreigend faillissement van Bureau Jeugdzorg (tegenwoordig Jeugdbescherming Amsterdam). Na veel

moeite is het gelukt om met Teeven een deal te sluiten dat hij bijna een miljoen van zijn 'winst' teruggaf om Bureau Jeugdzorg overeind te houden.

ONWETENDHEID

Dit verhaal is symptomatisch voor de publieke sector. Verkokerde financieringsstelsels blokkeren decennialang dat de winst van preventie ook ten goede komt aan instellingen die de preventie verrichten. Precies op dat punt bieden de decentralisaties echter een reële mogelijkheid om deze perverse financiering te doorbreken.

Meer dan in het verleden komt het geld immers in één hand te liggen. Van de rekening van € 168.000 voor het gezin van Gladys betaalde de gemeente vóór de decentralisatie ongeveer 10 procent, sinds 1 januari 2015 komt 90 procent van de rekening bij de gemeente terecht. Dat geldt ook voor de winst van de nieuwe werkwijze van Jeugdbescherming Regio Amsterdam. De winst komt niet meer bij Teeven terecht, maar bij de wethouder Jeugdzaken. De decentralisatie is daarmee een enorme stimulans voor een andere aanpak.

Vanzelf gaat dat niet. Op basis van de gegevens die zij van het Rijk hebben gekregen weten gemeenten

nauwelijks waar zij vanaf 2015 voor moeten gaan betalen. De 36 grootste gemeenten schreven daarover in september nog een brandbrief aan de Tweede Kamer. De aangeleverde cijfers gingen over gemiddelde uitgaven, niet over wat instellingen precies doen. Daardoor weten gemeenten simpelweg niet welke zorg bij welke burgers terecht komt. Ze hebben ook geen inzicht in de optelsom van de verschillende interventies. Ze weten dus niet dat het gezin van Gladys € 168.000 kost.

Die onwetendheid maakt de startpositie van de gemeenten er niet makkelijker op. Maar in het bijeenbrengen van die geldstromen liggen wel hun kansen. Cuyvers: 'Wij hebben dat in de afgelopen maanden voor pilotgemeenten in kaart gebracht. In sommige straten wordt zoveel zorg geconsumeerd dat daar bij wijze van spreken elk jaar de Postcodeloterij Straatprijs valt. Het in kaart brengen van die kosten stimuleert de creativiteit. Kunnen we dat geld niet beter op een andere manier besteden?'

Carole van de Logt heeft daarvoor een triagemodel ontwikkeld: hoe kunnen gezinnen met gestapelde problemen beter geholpen worden voor minder geld. Een essentieel onderdeel van deze werkwijze is dat gevraagd wordt aan de ouder(s) in het gezin zelf wat het belangrijkste is. In het geval van Gladys waren dat haar schulden. Het geeft enorme stress als je geen geld hebt om op bezoek te gaan bij je kind in het ziekenhuis. Dan komt er ook weinig terecht van opvoedondersteuning en begeleiding.

Dat sluit aan bij de ervaring van Albert Jan Kruijer van het Instituut voor Publieke Waarden die veel werkt met gezinnen met gestapelde problemen. Kruijer verwijst graag naar de piramide van Maslow om te typeren wat hier aan

de hand is: 'We geven heel veel geld uit aan begeleiding en ondersteuning, maar verwaarlozen de onderste trede van de piramide: bestaanszekerheid.' Wie met drie kinderen moet zien rond te komen met leefgeld van zestig euro per week staat niet zo open voor opvoedadviezen. Kruijer stelt gemeentelijke beleidsmakers vaak een provocatieve vraag: 'Als we gezinnen voor € 100.000 per jaar geen steek verder helpen, kunnen we ze dan niet beter voor € 80.000 niet helpen? Of nog beter zullen we ze voor € 60.000 niet helpen? Of nog beter zullen we ze voor € 50.000 euro *wel* helpen?'

De oude financiering bracht veel betrokkenen in het geweer om met een deelprobleem aan de slag te gaan zonder zich over het geheel te bekommeren. Het nieuwe gedecentraliseerde regime kan zich dat niet langer veroorloven. Het doel moet zijn om gezinnen voor minder geld meer perspectief te bieden.

Vaak is een aanpak van schulden daarvoor essentieel. Schulden geven stress. In hun boek *Scarcity. Why Having So Little Means So Much* leggen Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir uit hoe schaarste werkt. De stress van schaarste legt een groot beslag op wat zij onze bandbreedte noemen. De stress over geld neemt een groot deel van het werkgeheugen in beslag. Daar komt nog bij dat mensen met geldgebrek geen buffer hebben om tegenslagen op te vangen, sterker: nieuwe tegenslag slaat ze volledig uit het lood. Dat brengt Mullainathan en Shafir tot een gewaagde conclusie: mensen met geldgebrek nemen vaker domme beslissingen. Ze zijn niet arm omdat ze dom zijn, maar nemen beslissingen die voor een buitenstaander dom lijken omdat ze arm zijn. Ze halen tal van onderzoeken aan waaruit blijkt dat stress even storend werkt als forse geluidshinder of functioneren met drank op.

Er is zelfs een onderzoek dat aantoonde dat Indiase boeren in de periode dat ze geen cent te maken hebben, 13 punten lager scoren op een IQ-test dan in de periode vlak na de oogst dat ze juist iets meer geld hebben.

ENTRY EXIT PARADOX

Dat schulden en schaarste invloed hebben op het functioneren in een gezin is voor hulpverleners geen verrassing. Het probleem is wel dat de gezinsvoogd voor het oplossen van de schulden afhankelijk is van de schuldhulpverlening. Daar volgen ze vaak een totaal andere logica. Bij de schuldhulpverlening is motivatie een voorwaarde voor toelating tot een schuldregeling. Die voorwaarde komt voort uit de ervaring dat mensen die niet gemotiveerd zijn een traject van drie jaar leven van een absoluut minimum niet volhouden. Het toelaten van deze mensen tot een traject leidt tot meer mislukte trajecten. Een effectieve schuldhulpverlening is dus gebaat bij selectie aan de poort. Dat dat elders tot grote problemen

Gemeenten beseffen steeds meer dat beleidskeuzes op het ene terrein effect hebben op de kosten op andere beleidsterreinen. Een strenge selectie bij de schuldhulp leidt tot meer kosten in de jeugdzorg.

en maatschappelijke kosten leidt, speelt geen rol. Terwijl de gezinsvoogd juist bezig is met motiveren van mensen. Die zegt: 'Het motiveren van gezinnen is ons werk. Niemand komt binnen en zegt: ik ben een slechte ouder, ik ben enorm gemotiveerd om te veranderen. Dat iemand niet

gemotiveerd is, moet geen reden zijn om de hulp te staken, maar om de inspanning te vergroten.'

Door de decentralisaties ontstaat bij gemeenten steeds meer besef dat beleidskeuzes op het ene terrein effect hebben op de kosten op andere beleidsterreinen. Gemeenten merken het direct in hun portemonnee dat een strenge selectie bij de schuldhulpverlening de kosten van de jeugdzorg opjaagt. Om zulke waterbed-effecten op het spoor te komen, werken ze met zogeheten Maatschappelijke Kosten Baten Analyses. Die maken inzichtelijk dat een besparing op het ene terrein leidt tot een verhoging van de uitgaven op een ander terrein. Het hierin gespecialiseerde bureau LPBL heeft dat bijvoorbeeld gedaan voor de gemeente Amsterdam. Een van de uitkomsten is dat bezuinigen op de dagbesteding leidt tot hogere zorgkosten. Het is een uitkomst die op zichzelf weinig verrast. Als mensen niks om handen hebben, dan is dat niet bevorderlijk voor hun gezondheid. Het is wel een inzicht dat de gangbare manier van bekostigen ter discussie stelt.

Daarmee worden gemeenten ook hard met zichzelf geconfronteerd. In de praktijk is de gemeente immers niet zo maar een geheel. De gemeente is geen enkelvoud. De gemeente bestaat uit tal van afdelingen. En het geld dat de gemeente uitgeeft aan jeugdzorg,

zorg, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, opvoedondersteuning, begeleiding et cetera wordt verdeeld over tal van organisaties. Al die organisaties hebben hun eigen doelstellingen, die er niet bepaald op gericht zijn om te kijken naar de integrale maatschappelijke kosten en baten.

Om een voorbeeld te geven. Karima zit met haar dochtertje in een opvang voor tienermoeders. Ze is in principe in staat om zelfstandig te wonen. Maar vanwege een schuld van € 12.000 is het moeilijk om aan een huis te komen. Er kan echter pas een schuldregeling worden gestart als er inzicht is in de inkomsten en uitgaven. Dus als ze een eigen woning heeft. Zo ontstaat een impasse. Een dure impasse, want ondertussen zit Karima in de opvang. Die opvang kost jaarlijks ongeveer € 60.000 voor Karima en haar dochtertje. Omdat we een schuld van € 12.000 niet weten op te lossen, betalen we dus als samenleving € 60.000. Tja.

Uit het recente rapport *Gevangen in Schuld* van Nadja Jungmann, lector Rechten, Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht, blijkt dat cliënten van de verslavingsreclassering vrijwel nooit in aanmerking komen voor schuldregeling. Vanuit het perspectief van de schuldhulpverlening is dat begrijpelijk. Dit zijn moeilijke klanten waarbij de kans op succes klein is. Maar deze redenering leidt er wel toe de kans op recidive fors toeneemt. De maatschappelijke kosten daarvan zijn veel groter dan de schulden. Extra treurig is dat juist de mensen die het meest gebaat zijn bij een aanpak van hun schulden niet in aanmerking komen voor hulp.

Albert Jan Kruiter spreekt in dit verband van *Entry Exit Paradox*. Mensen die niet met geld om kunnen gaan, doen een beroep op schuldhulp, maar zij worden

vervolgens de schuldhulp uitgegooid omdat ze niet met geld om kunnen gaan. Mensen die verslaafd zijn komen in de opvang, maar ze worden vervolgens de opvang uitgegooid omdat ze niet van de drugs af kunnen blijven. Mensen die niet in staat zijn om werk te vinden melden zich bij de sociale dienst, maar worden vervolgens gekort op hun uitkering omdat ze niet genoeg naar werk te zoeken.

De publieke sector kent veel van deze langdurige kortzichtigheden. Mensen die een verkeersboete niet betalen, kunnen worden gegijzeld. Per boete mogen ze zeven dagen worden vastgezet. Als het om meerdere boetes gaat, zitten mensen soms weken vast. Dit kost de samenleving 190 euro per dag. Als iemand dan na weken weer vrij komt, heeft dat een flinke smak geld gekost. Maar de problemen voor de persoon in kwestie zijn daarna alleen nog maar groter. De boetes worden namelijk niet kwijtgescholden. Als mensen werk hebben is het risico groot dat ze dat werk door de hechtenis kwijt raken, hebben mensen een uitkering dan krijgen ze die ook niet voor de periode in hechtenis, want dan is de persoon niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Door de gijzeling raakt iemand alleen maar dieper in de problemen. Met alle maatschappelijke kosten van dien.

ONORTHODOXE OPLOSSINGEN

De grote belofte van de decentralisaties is dat deze verkokering, deze langdurige kortzichtigheid, wordt doorbroken. Dat kan als niet de logica van de systeemwereld, maar de logica van de leefwereld dominant wordt. Om dat te bereiken moet dus niet alleen de organisatie, maar juist ook de financiering op zijn kop worden gezet. Preventie moet lonen. Daarvoor is het

nodig dat de winst van de preventie weer terugkomt bij de mensen die de inspanning daarvoor leveren.

Dat veel kosten terechtkomen bij de gemeenten wil nog niet zeggen dat instellingen die verantwoordelijk zijn voor preventie ook de winst daarvan incasseren. Het geld is immers al verdeeld. Andere instellingen hebben subsidie gekregen voor het leveren van een bepaalde hoeveelheid zorg. Zij hebben daarop hun jaarplan opgesteld en kunnen niet halverwege het jaar een deel van de subsidie teruggeven omdat een deel van de plekken onbezet blijven. Dat kan pas het jaar erna.

Ook bij de langdurige zorg zijn de perverse effecten nog niet verdwenen. Als de samenwerking tussen de wijkverpleging (betaald door de zorgverzekeraar) en het welzijnswerk ervoor zorgt dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen, dan bespaart dat de zorgverzekeraar kosten omdat de persoon in kwestie niet of later naar een dure zorginstelling gaat. Maar dat geld gaat niet zomaar naar het welzijnswerk dat door dagprogramma's of de organisatie van informele zorg de besparing mogelijk maakt. Om dit perverse effect uit te bannen, zouden zorgverzekeraars dus mee moeten betalen aan de preventieve inspanningen van het welzijnswerk. Zover is het nog lang niet.

Maar zelfs als alle kosten en opbrengsten binnen de gemeente vallen, is het niet vanzelfsprekend dat wie de inspanning van de preventie levert daarvoor ook beloond wordt. Als de schuld van Karima even tussen haakjes wordt gezet, kan ze veel sneller uitstromen uit de opvang voor tienermoeders. Zo kan dus worden bespaard op de maatschappelijke kosten. Maar op dit moment is het heel moeilijk om een deel van die besparing vervolgens te gebruiken om de schuldenproblematiek te verminderen.

Nog maar weinig gemeenten zijn in staat om zo creatief te kijken naar de integrale kosten en baten van een bepaalde aanpak. Niemand is dat gewend. Het vergt bovendien ook veel van professionals, die in het sociale domein liever niet over geld praten. Ze willen gewoon de beste zorg bieden en niet met geldzaken op pad worden gestuurd. Dat is begrijpelijk, maar daardoor sluiten ze wel nieuwe mogelijkheden uit. Juist als ze wel weten wat de hulp aan een gezin kost, schept dat ruimte voor onorthodoxe oplossingen.

RADICAAL ONTSCHOTTEN

Vervolgens is het wel de taak van gemeenten om open te staan voor onorthodoxe oplossingen. Zo moet het mogelijk worden om uitgespaarde kosten contant te maken. Anders gezegd: dat het geld dat niet wordt gebruikt voor uithuisplaatsingen aangewend kan worden om een andere manier van jeugdzorg te financieren. Of dat het geld dat wordt bespaard doordat Karima sneller uit de opvang gaat, gebruikt kan worden om een effectievere schuldenregeling tot stand te brengen. Of dat geld dat bedoeld is voor jeugdzorg gebruikt wordt om een ouder aan het werk te krijgen, omdat dat de beste bijdrage is aan de veiligheid van de kinderen. Het spannende van de sommen van Cuyvers en Van de Logt is dat opeens onorthodoxe oplossingen voor de problemen van gezinnen met gestapelde problemen in beeld komen. Het is een aansporing om de financieringsstromen radicaal te ontschotten.

Populatiegebonden financiering kan een vorm zijn waarin dat gebeurt. Het geld wordt daarbij niet langer verdeeld over instituten op basis van een hoeveelheid

VERHALEN OVER VERNIEUWEN

INTRODUCTIE 3D-LABS

Op verschillende manieren zijn wij de afgelopen jaren nauw betrokken geweest bij het voorspel van de drie decentralisaties die vanaf 1 januari 2015 een historisch feit zijn.

We hebben erover geschreven, we hebben ervoor gepleit en er zijn momenten geweest dat we erover gearzeld hebben. Kan de enorme operatie met zo'n aanslag op de middelen de Grote Beloften waarmaken?

Nu het zover is, willen we niet aan de zijlijn blijven staan. We willen onze expertise, onze kennis, onze inzichten delen met de mensen die op de werkvloeren van de verzorgingsstad heel concreet met de vernieuwing aan de slag gaan. Wij willen verhalen ophalen van lokale professionals die met passie werken om systemen te veranderen, maar daarbij onvermijdelijk op weerstand en problemen stuiten.

We willen ons oor te luisteren leggen bij burgers die met hun initiatieven vorm geven aan een nieuwe verhouding tussen burgers, professionals, instituties en overheden. Die verhalen, en vooral ook de oplossingen die mensen verzinnen, kunnen voorlopers in andere gemeenten verder brengen. Wij willen deze voorlopers stimuleren om oplossingen voor vergelijkbare problemen uit te wisselen.

Vernieuwing is immers – om maar eens een oude koe uit de sloot te halen - makkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk is het een hindernisrace over ingewikkelde hordes. Dat kan betrekking hebben op de verhouding tussen het oude welzijnswerk en het nieuwe wijkteam: hoe kunnen ze elkaar versterken? Het kan gaan over het betrekken van burgers in de organisatie van de zorg: hoe doe je dat

eigenlijk? Over de verhouding formele informele zorg: hoe schakel je sociale netwerken in? Over de verleiding van nieuw bureaucratisch gedrag: moet je veel vergaderen over casuïstiek of kan dat anders? Hoe voorkom je dat we eigenlijk vooral loketten verplaatsen naar wijken? Hoe kan je bewoners echt eigenaarschap geven over voorzieningen in de buurt?

Het zijn even praktische als fundamentele vragen, want het succes van de hele vernieuwingsoperatie is voor een goed deel afhankelijk van de creatieve antwoorden op deze vragen die professionals en burgers in de praktijk geven. Die zoektocht willen wij ondersteunen / stimuleren / uitdagen.

Hoe doen we dat? Wij zoeken plekken / professionals / organisaties met ambities en met vragen en we nemen ze

mee in wat we een 3D-lab noemen, een laboratorium waarin we de vernieuwing verder brengen. We lopen mee, gaan op onderzoek, halen verhalen op, doen verslag, lokken creatieve oplossingen uit, verbinden mensen met elkaar en proberen doorbraken tot stand te brengen.

Een voorbeeld. Een van de basisgedachten in de formatie van sociale wijkteams is dat er een betere wisselwerking moet komen tussen wat de zorg kan bieden en wat vanuit de samenleving, de informele en formele sociale netwerken geboden kan worden. De wijkteams zijn nogal eens gericht op zorg, al het andere valt onder de noemer van het welzijnswerk, in sommige gemeenten tegenwoordig wel aangeduid als sociale makelaars (Utrecht) of participatiemakelaars

(Amsterdam), bewonersondersteuners, en wat al dies meer zij. De vraag is hoe deze twee regimes elkaar gaan versterken. Weten ze voldoende van elkaar? Hoe kunnen ze elkaar voeden? Hoe doen we dat zonder daar weer extra vergaderingen voor te beleggen? Wat doen ze eigenlijk tijdens werkdagen? Waar komen ze elkaar tegen? Waar zouden ze elkaar tegen kunnen komen? Wie zijn in de wijk de mensen met ideeën? Worden die wel eens afgetapt? Wat denken de beide teams zelf over optimale wisselwerking? Wat voor ervaringen en creatieve suggesties hebben mensen/deskundigen elders in het land? Over al die vragen en opmerkingen halen we verhalen en oplossingen op. Ondertussen proeven we of mensen de gewenste innovatie zien zitten, of er ambitie is? Van dat alles doen we verslag en gaan daarover

weer in gesprek. Dit is wat wij zien.
Hier liggen de barrières. Hoe kunnen we samen verder? Tenslotte maken we de casuïstiek, het proces, de zoektocht, de dilemma's publiek en daarmee deelbaar voor anderen. Daarvoor gebruiken we de infrastructuur van KING/VNG.

Wij komen niet blanco naar de plekken waar we aan de slag gaan. We nemen wat mee. We nemen ervaringen mee van andere steden, we nemen kennis van vernieuwingen mee, we nemen de intenties mee die de aanleiding zijn geweest van vernieuwingsoperaties. Daarmee spelen we. Daarop vragen we door. Daarmee zetten we mensen in beweging. We willen geen procesmanagers zijn (die zijn er genoeg), we willen innovatieprikkelaars zijn die creativiteit en energie opwekken om zo een andere vorm van organiseren te stimuleren en een andere manier van het mobiliseren van mensen. Dat willen we in samenwerking met KING/VNG zichtbaar, deelbaar en verspreidbaar maken.

Bent u geïnteresseerd, herkent u zich in de dilemma's en weet u innovatieplekken waar verhalen voor het oprapen liggen? Wilt u meedenken, oplossingen aandragen, meer weten? Aarzel dan niet om met ons of met KING/VNG contact te zoeken.

Pieter Hilhorst
pieterhilhorst@gmail.com

Jos van der Lans
info@josvdlans.nl
020 419 4657

KING
info@kinggemeenten.nl
070 373 8008

VNG
informatiecentrum@vng.nl
070 373 83 93

OVER DE AUTEURS



Pieter Hilhorst (1966) is journalist en politicoloog. Hij schreef columns voor *de Volkskrant*, was programmamaker bij de IKON en Llink, presenteerde het programma VARA-ombudsman, was wethouder Onderwijs, financiën en jeugdzaken van de gemeente Amsterdam. Pieter is Mede-oprichter van het Goede Gierenfonds, een alternatieve aanpak van schuldhulp. Hij schreef onder meer: *De wraak van de publieke zaak* en *Sociaal doe-het-zelven* (met Jos van der Lans).

Web: www.pieterhilhorst.nl

Twitter: @pieterhilhorst



Jos van der Lans (1954) is cultuurpsycholoog en journalist/publicist. Hij werkte onder meer bij het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* en *de Volkskrant*. Van zijn hand verschenen meerdere publicaties over de sociaal-culturele geschiedenis van Nederland en de publieke sector. Hij is initiatiefnemer van de site www.canonsociaalwerk.eu, waarin de geschiedenis van de sociale sector wordt ontsloten. Jos is Mede-oprichter van het Goede Gierenfonds, een alternatieve aanpak van schuldhulp. Recent publiceerde hij met Pieter Hilhorst *Sociaal doe-het-zelven* en met Nico de Boer *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium*.

Web: www.josvdlans.nl

Twitter: @josvanderlans

COLOFON

VERANTWOORDING

DE DRIE ESSAYS ZIJN EERDER GEPUBLICEERD IN DE GROENE AMSTERDAMMER VAN RESPECTIEVELIJK 9 OKTOBER 2014, 11 DECEMBER 2014 EN JANUARI 2015.

TEKSTEN	PIETER HILHORST EN JOS VAN DER LANS
UITGAVE	KING
VORMGEVING	HELDERWERKT.NL
WEBSITES	WWW.PIETERHILHORST.NL WWW.JOSVDLANS.NL WWW.VNG.NL WWW.KINGGEMEENTEN.NL