



KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# NABIJ IS BETER II

OVER HET INLOSSEN VAN DE  
BELOFTEN VAN DE DECENTRALISATIES

PIETER HILHORST EN JOS VAN DER LANS

# INHOUDSOPGAVE

**VOORWOORD** 4

**OVER POPULAIRE EN MINDER POPULAIRE BELOFTEN  
VAN DE DECENTRALISATIES** 6

**TUSSENSTAND 1** OP EIGEN KRACHT EN VANUIT DE LEEFWERELD 10

1 Vernieuwing van Eigen Kracht-filosofie dreigt te vervliegen 12

2 Voedingsbodem participatiesamenleving dor en droog 14

3 Ervaringsdeskundigen kunnen kloof leef- en systeemwereld overbruggen 16

**TUSSENSTAND 2** GENERALISTEN ZORGEN VOOR MAATWERK 20

4 De meerwaarde van gebiedsgericht werken 22

5 Het dwaalspoor van de wachtlijst 25

6 Bij wijze van spreken 26

**TUSSENSTAND 3** DE SYSTEEMWERELD MOET VERANDEREN 30

7 Brievenbussen, Kafka en sociale wijkteams 32

8 Participatiewet staat maatwerk in de weg (of niet?) 34

9 De scepsis voorbij 37

**TUSSENSTAND 4** WE BEGINNEN NOG MAAR NET 40

**OVER DE AUTEURS** 51

# VOORWOORD

Precies een jaar geleden, in januari 2015, verscheen de eerste essaybundel *Nabij is beter*, waarin Pieter Hilhorst en Jos van der Lans hun licht lieten schijnen over de dilemma's die met de decentralisaties op het terrein van zorg, jeugd en werk op gemeenten afkwamen. De auteurs hadden zich in de jaren voorafgaand aan de invoeringsdatum 1 januari 2015 ontpopt als nationale ambassadeurs van begrippen als eigen kracht, burgerkracht, integraal werken en ontkokerde financiering. In de bundel onderzochten ze de ingewikkeldheden waar deze fraaie intenties op stuiten als ze in de gemeentelijke praktijk handen en voeten moeten krijgen. De bundel was een opmaat voor hun voornemen om in het debuutjaar van de decentralisaties in gemeenteland op zoek te gaan naar ervaringen

met sociale wijkteams, met nieuwe combinaties van professionele en vrijwillige inzet, en nieuwe organisatievormen waarin burgers een rol van betekenis kunnen spelen. Ze wilden weten hoe het werkt, waar de weerstanden optreden, waar vooruitgang geboekt wordt. Daarvoor namen zij een kijkje in de keuken van verschillende gemeenten en op de werkvloeren van professionals in de wijk. Vanaf juni rapporteerden zij daarover in de tweewekelijkse rubriek 'Nabij is beter' op de site: [socialevraagstukken.nl](http://socialevraagstukken.nl).

Deze tweede bundel brengt negen van deze afleveringen bijeen en sluit af met een nieuw essay waar Hilhorst en Van der Lans een tussenstand opmaken. De afleveringen zijn gegroepeerd

rondom drie centrale vragen:

(1) lukt het de leefwereld centraal te stellen, (2) slagen generalisten erin om maatwerk tot stand te brengen en (3) verandert de systeemwereld mee. Zij komen – zoals van hen te verwachten was – opnieuw met rake observaties, die laten zien dat de werkelijkheid die we met de door de decentralisaties aangezwengelde vernieuwingen achter ons willen laten, zich niet zomaar gewonnen geeft.

Dat is natuurlijk op zichzelf niet verrassend te noemen. Er gebeurt onder grote financiële druk zo ontzettend veel, op zoveel verschillende plaatsen, met zoveel uitlopende belangen, dat over het verloop geen algemene oordelen te vellen zijn. Wat in de ene gemeente goed gaat, loopt in de

volgende uiterst moeizaam. In deze wereld van verschillen stellen Hilhorst en Van der Lans echter vragen die in elke gemeente aan de orde zijn. Slagen sociale wijkteams er echt in om zich met de wijk te verbinden? Waarom vinden professionals het zo lastig om sociale netwerken te mobiliseren? Hoe kunnen generalisten en specialisten echt samenwerken? Wat hebben burgerinitiatieven nu echt nodig om te kunnen bloeien? Pieter Hilhorst en Jos van der Lans zijn na een jaar observeren en meedenken kritisch, maar tegelijkertijd ook optimistisch. In al hun verhalen komen voorbeelden voor van vernieuwende initiatieven die over barrières heen weten te stappen, die doorbraken mogelijk maken. Zij bekritisieren de onvolkomenheden in het beleid, maar daarmee wijzen ze meteen de

weg om deze te boven te komen. Zij waarschuwen voor het idee dat het een professionele hergroepering in wijken toereikend zou zijn, maar blijven geloven in vervolgstappen waardoor een nieuwe omgang tussen burgers, professionals, instituties en gemeentelijke overheden daadwerkelijk van de grond komt. Zij pleiten voor daadkracht, creativiteit en vooral ook geduld.

Wij kunnen het met dat laatste alleen maar eens zijn. Veel (overigens niet alles) van wat Hilhorst en Van der Lans waarnemen strookt met de verhalen die wij horen als wij bij gemeenten op bezoek zijn. We zijn begonnen aan een ongekende zoektocht waarvan de uitkomst vaak ongewis is, maar wij stuiten overal op energieke mensen

die iets willen veranderen en daar met hart en ziel aan werken. Zij proberen de problemen die in deze bundel aan de orde komen met creatieve en soms ook onorthodoxe oplossingen te boven te komen. Deze bundel levert hen niet alleen een oproep om scherp te blijven op de bedoelingen die we met de veranderingen voor ogen hadden, maar belangrijker nog is dat ze de inhoud kunnen lezen als een stimulans om op de ingeslagen weg verder te gaan.

Jantine Kriens  
*Voorzitter Directieraad VNG*

Larissa Zegveld  
*Directeur KING*

# OVER POPULAIRE EN MINDER POPULAIRE BELOFTEN VAN DE DECENTRALISATIES

De 3D-Bingo noemden we het. Bij verschillende conferenties en spreekbeurten in het land hebben we deelnemers gevraagd om aan hun buurman te vertellen wat volgens hen de beloften zijn van de decentralisatie. Vervolgens vergeleken we de antwoorden die zij gaven met de beloften die wij een jaar geleden hadden opgeschreven in *Nabij is Beter*. Degene uit de zaal die de meeste beloften had genoemd, won de 3D-Bingo. En kreeg een exemplaar van *Nabij is Beter*.

De 3D-Bingo was meer dan een speels begin. Het was tegelijkertijd een peiling. Welke beloften zitten voorin het hoofd van professionals en welke beloften zijn meer verborgen? Grofweg kunnen we een driedeling maken.

Het belang van nabijheid, van integraal werken en van ruimte voor professionals werden het meest genoemd. Een tweede groep bestond uit preventie, de anti-bureaucratische inslag en het belang om te vertrekken vanuit de leefwereld.



Maar er waren ook beloften die veel minder vaak werden genoemd. Het ging dan om het belang van integrale kosten-baten analyses, een andere verhouding tussen professionals en amateurs en om de wens dat bewoners eigenaar zijn van de oplossing. Het is natuurlijk maar een peiling, maar het tekent wel een belangrijk verschil. De beloften die te maken hebben met het doorbreken van de verkokering (niet langer 17 hulpverleners die langs elkaar werken!) zijn bekender dan beloften die te maken hebben met een machtsoverdracht van professionals naar bewoners en van professionals naar amateurs.

Met onze 3D-Bingo wilden we mensen laten ervaren hoeveel overeenkomst er is over de beloften van de decentralisaties. De opdracht is daarom niet om die beloften nog een keer te herhalen, maar om te achterhalen wat er gebeurt als je die beloften probeert waar te maken. Met welke beloften schiet het op? Welke beloften versterken elkaar? Maar ook: Tegen welke belemmeringen en bezwaren loop je aan als je de boel omgooit?

# De beloften 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 van consument tot producent, van passief naar actief.
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.

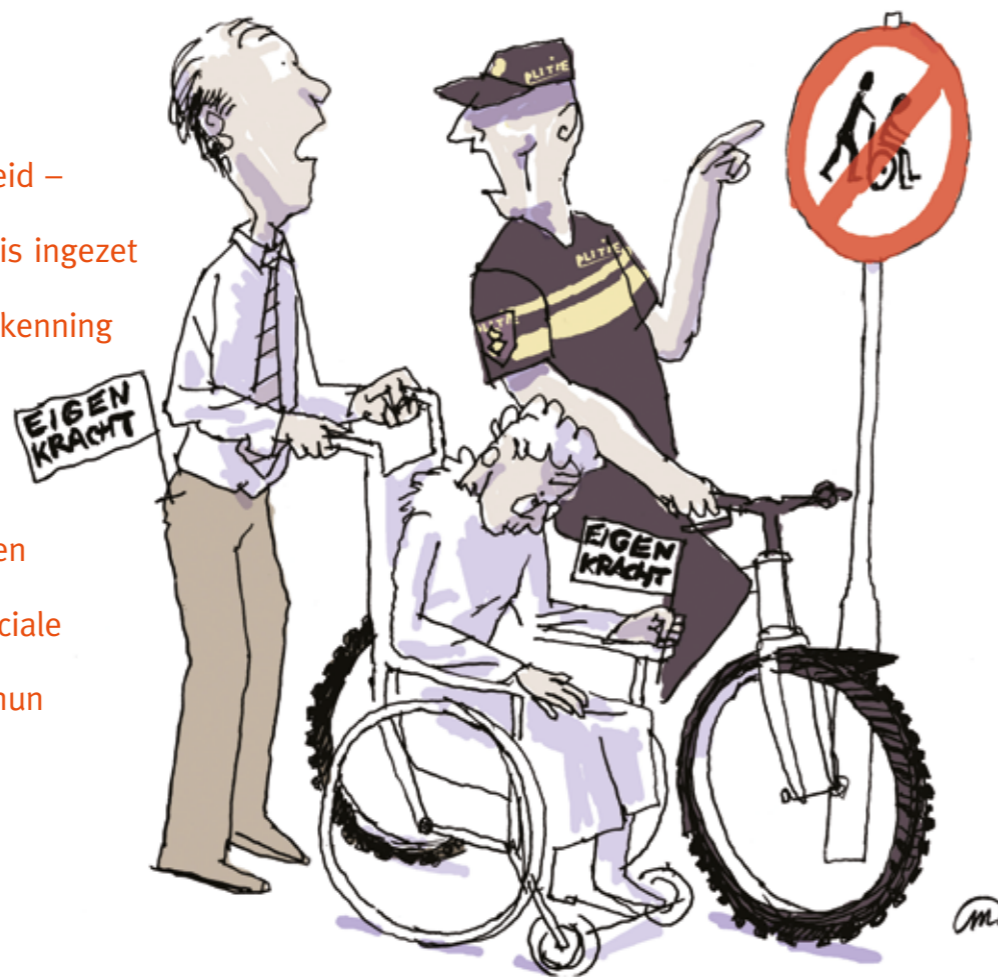
Van de 10 beloften van de decentralisaties is een placemat gemaakt. Bruikbaar of conferenties, hei- en studiedagen en op al die plekken waar de temperatuur wordt opgenomen van de transformatie van het sociale domein. Meer informatie bij Jos van der Lans: info@josvdlans.nl



# TUSSENSTAND 1

OP EIGEN KRACHT EN VANUIT DE LEEFWERELD

Een nationale oefening in professionele bescheidenheid – zo zou je de beweging die is ingezet kunnen typeren. Als een erkenning dat professionals om duurzaam mensen vooruit te helpen hulp nodig hebben van naasten, van nabije sociale verbanden en dat ze daar hun dienstbaarheid op moeten afstemmen.



Dat blijkt geen eenvoudige opgave. De Florence-Nightingale-reflex zit diep ingebakken in onze professionele manschappen, overigens voor 80 procent vrouwen. Zeker als de nood aan de man is, de schulden hoog, mensen in de war, kinderen onveilig, dan is een netwerkgesprek niet het eerste waar je aan denkt. Dan moet er wat gebeuren. Maar om blijvend resultaat te boeken moet er ook een omgeving tot stand komen die mee werkt. Precies op dat – cruciale – punt wringt nogal eens de schoen. Om meerdere redenen.

1 Zelfredzaamheid en eigen kracht worden nogal eens verward met eigen verantwoordelijkheid. Wat je immers zelf kan doen hoeft de professional niet te doen. Zo ontstaat een negatieve dynamiek van U-meer/Wij-minder die eerder tot chagrijn leidt dan tot een vruchtbaar samenspel tussen de formele en informele zorg. Het zet ook een premie op machteloosheid. Wie zegt 'ik heb niemand, ik ken niemand, niemand kan me helpen' wordt meer geholpen.

2 Er bestaat een grote terughoudendheid om anderen in een een-op-een-hulprelatie te betrekken. Vaak menen hulpverleners dat het netwerk te zwak is of juist de oorzaak tot het probleem vormt. Ook hulpvragers zelf willen vaak anderen niet lastig vallen. Gevolg van deze wederzijdse

Wie zegt 'ik heb niemand, ik ken niemand, niemand kan me helpen' wordt meer geholpen.

verlegenheid is dat men zich vastklampt aan de bekende route van zich herhalende een-op-een-ontmoetingen.

3 Het idee was niet louter een verplaatsing te organiseren van professionals uit verschillende organisaties naar de wijk; het moest ook een verbinding worden met wat er aan informele netwerken en sociale verbanden functioneert. In de praktijk blijkt dat – niet in de laatste plaats doordat wijkteams overladen worden – moeizaam van de grond te komen.

Desalniettemin worden er op tal van plaatsen interessante pogingen ondernomen om de informele kant van de zorg beter te verankeren. Zo zijn er in Walcheren gespreksleiders aangesteld die als taak hebben om sociale netwerkbijeenkomsten te organiseren en daar wonderwel goed in slagen. En wordt er op plekken in de jeugdzorg bij jongeren tussen de 13 en 25 gewerkt met informele mentoren die een cruciale schakel vormen in het proces van hulpverlening. Dat soort initiatieven – er zijn er veel meer! – wijzen de weg naar een professionele zorgcultuur, die minder op zichzelf en veel meer horizontaal georiënteerd is, die zoekt naar gelijkwaardige samenwerking met direct betrokkenen, die zich laat voeden door natuurlijke hulpbronnen in het netwerk, de buurt of in de stad.

Maar er is nog een lange weg te gaan.

## 1. VERNIEUWING VAN EIGEN KRACHT-FILOSOFIE DREIGT TE VERVLIEGEN

Stel je een bedrijf voor met een fors aantal laboratoria. In de labs worden steeds nieuwe manieren verzonnen hoe de fabriek aan de overkant van de straat kan werken. De nieuwe technieken worden ook uitgetest. Een deel van de fabriek aan de overkant gaat dan voor even werken volgens de slimste nieuwe inzichten. Als uit de test blijkt dat de nieuwe werkwijze succesvol is, dan krijgt de bedenker van de innovatie een prijs. Hij wordt in het zonnetje gezet als een grote pionier. Met een beetje geluk wordt er ook nog over geschreven in kranten en op websites voor vakgenoten. De uitvinder wordt uitgenodigd op congressen. En daarna wordt de uitvinding voorzichtig teruggebracht naar het lab en in de kast gelegd. De fabriek gaat vervolgens weer over tot de orde van de dag. Dit fictieve bedrijf zou de hoon op zich laden van iedereen. Vernieuwing is dan een speeltje en geen middel om het verschil te maken.

Het sociale domein heeft veel weg van dit fictieve bedrijf. Overal in het land wordt driftig geëxperimenteerd. Zouden er gemeenten zijn waar geen pilot loopt? Deze drang naar vernieuwing en experiment is zonder meer waardevol. Een plan kan er op papier nog zo mooi uit zien, maar dat is geen garantie dat het ook werkt in de praktijk. Het is alleen wel de bedoeling dat als iets werkt het ook navolging krijgt. Daar wringt geregeld de schoen. De directeur van de Utrechtse GGD heeft wel eens gezegd dat ze alleen mee wilde doen aan pilots waarvoor bij succes ook geld beschikbaar komt om het op grote schaal toe te passen. Bizar genoeg is dat een tegendraads geluid.

### Van laboratorium naar fabriekshal

Over een uitvinding in het sociale domein hebben wij de afgelopen jaren veel geschreven: de Eigen Kracht conferentie. Bij zo'n conferentie krijgt een gezin dat in de sores zit de kans om met familie, vrienden en bekenden een eigen plan te maken om de problemen de baas te worden. Uit onderzoek in Amsterdam bleek dat met een Eigen Kracht conferentie veel geld wordt bespaard omdat in veel gevallen dure uithuisplaatsing en onder toezichtstelling voorkomen kunnen worden. In Amsterdam is mede daardoor het aantal uithuisplaatsingen en onder toezichtstellingen in een paar jaar stevig gedaald. In de loop der jaren zijn er in Nederland meer dan tienduizend conferenties gehouden. In de Wet op de jeugdzorg is zelfs een bepaling opgenomen dat als de staat ingrijpt in een gezin, het gezin de kans krijgt om een familiegroepsplan te maken. Het lijkt daarmee een fenomeen dat daadwerkelijk de sprong heeft gemaakt van laboratorium naar fabriekshal.

Vreemd genoeg neemt sinds de invoering van de Wet op de jeugdzorg en sinds de overdracht van de jeugdzorg aan de gemeenten, het aantal Eigen Kracht conferenties drastisch af. Hoe kan dat? Je zou verwachten dat het aantal conferenties juist zou groeien. Gemeenten streven overall in het land naar een vermindering van dure versnipperde specialistische zorg en een versterking van preventieve zorg. Eigen kracht conferenties zouden daarbij kunnen helpen. De hele decentralisatie sluit naadloos aan op het gedachten-goed van Eigen Kracht. Maar toch daalt het aantal conferenties.

### Synoniem eigen verantwoordelijkheid

Een eerste verklaring zou kunnen zijn dat het begrip Eigen Kracht besmet is geraakt. Vindingen worden niet gemakkelijk

overgenomen in de dagelijkse praktijk, maar woorden wel. Overal in het land zijn nota's geschreven waarin het begrip Eigen Kracht centraal staat. Maar in veel van deze nota's werd Eigen Kracht een synoniem voor eigen verantwoordelijkheid: burgers moesten meer zelf doen en minder leunen op de overheid. Waar Eigen Kracht in eerste instantie een emancipatoire kracht was (als de overheid dreigt in te grijpen, kan het gezin het heft in eigen hand nemen), werd het in het beleidsvertoog een verplichting. Wie een beroep deed op de overheid moest eerst kijken of de zorg of ondersteuning niet door de eigen kring kon worden geleverd. Zo werd Eigen Kracht steeds meer een synoniem voor: zoek het zelf maar uit.

## Zelfredzaamheid en eigen kracht worden nogal eens verward met eigen verantwoordelijkheid.

Een tweede verklaring is dat Eigen Kracht zijn populariteit ten dele ontleende aan de bureaucratiekritiek. Een eigen plan van een gezin richt zich bijna natuurlijk op meerdere relevante levensdomeinen. Zo wordt voorkomen dat voor elk probleem een eigen specialist is. Maar deze kritiek op de verkokering is gemeengoed geworden. Ontkokerd werken is immers het nieuwe keurmerk van de sociale wijkteams. Maar juist omdat de sociale wijkteams deze kritiek hebben overgenomen wordt de behoefte aan Eigen Kracht conferenties minder.

Daarbij wordt veronachtzaamd dat Eigen Kracht conferenties niet alleen voortkomen uit bureaucratiekritiek, maar nog een stap verder gaan: ze geven vorm aan een radicaal ander besluitvormingsmodel. Laat niet professionals, maar burgers zelf beslissen wat het beste plan is. Maak de kring van helpers groter; breng burgers in een positie dat ze niet alleen een drager van een probleem zijn, maar met elkaar eigenaar van een oplossing kunnen worden. Die vorm van eigenaarschap werkt immers duurzamer dan de noodverbanden die professionals aanleggen. Eigen Kracht vraagt dus om een andere dienstbaarheid van professionals; het is een erkenning van het gegeven dat zij om mensen echt te kunnen helpen de hulp van anderen, van naasten, van familieleden nodig hebben. Alleen redden ze het niet.

### Platgetreden politieke retoriek

Deze cruciale drijfveer is in de nieuwe professionele arrangementen en organisatievormen meer en meer naar de achtergrond verdwenen. In zekere zin is de Eigen Kracht filosofie daarmee effectief onteigend. Het is deels ingelijfd in een platgetreden politieke retoriek over eigen kracht/eigen verantwoordelijkheid en deels opgeslokt door sociale wijkteams, die bovendien overladen worden met allerlei spoedeisende 'regelzaken' (schulden, incassobureaus, betalingsregelingen, problemen met betrekking tot belastingtoeslagen) die niet kunnen wachten op het mobiliseren van sociale netwerken.

In deze nieuwe politieke en institutionele dynamiek lijkt de vernieuwing die Eigen kracht conferenties beloofden langzaam maar zeker te vervliegen. Wat zich hier wrekt is dat Eigen Kracht nooit een burgerbeweging is geweest. Het waren geen actievoerders die hebben gepleit voor het opnemen van een recht op een familiegroepsplan in de

Wet op de jeugdzorg, het waren politici als Joel Voordewind van de ChristenUnie die zich hiervoor sterk hebben gemaakt. Er blijken ook maar bitter weinig burgers op te staan die het recht op een familiegroepsplan opeisen. Het zijn nog steeds voornamelijk hulpverleners en beleidsmakers, die zich er sterk voor maken.

De reden dat de Eigen Kracht beweging zo makkelijk onteigend kon worden, was omdat de mensen om wie het ging er eigenlijk nooit eigenaar van waren. Dat kunnen wij ons als pleitbezorgers aantrekken. Wij hebben gedacht dat als iets overduidelijk werkt, het succes zichzelf verkoopt; dat ze in de fabriek zouden staan te springen om de innovaties uit het lab. We hebben gedacht dat de institutionele werkelijkheid op basis van rationele argumenten zich zou hervormen. Dat is een illusie gebleken. Want zonder protagonisten, zonder voorhoedes die de nieuwe werkwijze beproeven en verder ontwikkelen, zonder overtuigde professionals die er op blijven hameren en er steeds opnieuw initiatief in nemen, kan zelfs een bewezen aanpak uit de gratie raken. Dat is precies wat de Eigen Kracht beweging nu dreigt te nekken.

Tenzij er mensen op staan die daar een stokje voor steken.

Het eerste deel van *Nabij is beter* werd op 15 januari 2015 gepresenteerd op het KING-congres in Den Bosch. In drie essays gaan Pieter Hilhorst en Jos van der Lans in deze bundel op zoek naar de dilemma's van de decentralisaties. De papieren versie van *Nabij is beter I* is inmiddels niet meer beschikbaar, maar nog wel als pdf te downloaden. Zie: [www.kinggemeenten.nl](http://www.kinggemeenten.nl)

## 2. VOEDINGSBODEM PARTICIPATIE-SAMENLEVING DOR EN DROOG

Een van de ambities die zich met de decentralisaties over het land verspreiden, is dat er een nieuwe wisselwerking tot stand komt tussen de formele (professionele, institutionele) en de informele (burgerkracht, vrijwilligers, burgerinitiatieven) zorg. In onze essaybundel *Nabij is beter* beschrijven wij het zo: 'De decentralisaties geven vorm aan een andersoortige horizontale en gelijkwaardige verhouding tussen professionals en burgers/amateurs (sociale netwerken, informele zorg).'

Het klinkt wat plechtig, maar de formulering luistert nauw. Want nogal eens wordt de wisselwerking omschreven als een vorm van communicerende vaten. Daarin gaat er wat er aan de ene kant bij komt, er aan de andere kan vanaf. Dus door een groter beroep te doen op de professionele zorg kan het met de informele zorg een stuk minder. Als meer vrijwilligers zorgtaken overnemen dan hebben we minder professionals nodig. Die voorstelling van zaken blokkeert een scherp debat over waar het werkelijk om zou moeten gaan: namelijk een fundamenteel andere organisatie van de zorg.

### Blijven steken in schrale retoriek

Dat misverstand wordt hardnekkig in stand gehouden door onachtzame formuleringen in beleidsverhalen, in de media, in WMO-nota's en voordrachten van ministers, staatssecretarissen, wethouders, politici en ook wetenschappers, waarin bezuinigingen (die de facto leiden tot minder formele zorg) tegenover een grotere inzet en betrokkenheid van burgers worden gezet. Het is alsof het officiële beleid mensen even op een idee moet brengen (goh, zou je niet wat meer kunnen doen) in de verwachting dat iedereen dat min of meer spontaan gaat doen.

Precies die veronderstelling wordt door de tegenstanders bijna lacherig betwijfeld ('Wie wil zich nu laten wassen door de buurman?'). Het probleem is dat de discussie daar zo ongeveer mee ophoudt. Op geen enkel ander beleidsterrein zou men met zo'n schrale retoriek potten kunnen breken, maar op het terrein van de zorg is dit het dominante vertoog. Er wordt niet of nauwelijks doorgegraven door de media, serieus verdergaand politiek debat ontbreekt.

We willen de participatie-samenleving bevorderen, maar zwijgen in alle talen over de daarbij horende sociale infrastructuur.

Als we het midden en kleinbedrijf in dit land willen stimuleren, dan volgt er een pakket fiscale maatregelen, investeringssubsidies en gunstige kredietmogelijkheden, maar als we de informele zorg willen versterken volstaan we dus met een verbale oproep. Als we een industrieterrein aanleggen dan tasten we diep in de buidel voor een goede fysieke infrastructuur, maar als we de participatie-samenleving willen bevorderen dan zwijgen we in alle talen over de daarbij horende sociale infrastructuur.

Zo kan het gebeuren dat mensen op hun uitkering gekort worden als zij bij iemand in huis gaan wonen (of er iemand bij hen in huis komt wonen) om zorgtaken te kunnen verrichten, want de beleidsangst voor fraude

is nog altijd vele malen groter dan de beleidsdrang om onderlinge zorgzaamheid te bevorderen. Zo kan het gebeuren dat een vrouwen netwerk in een buurt waarin een schat aan zorgzaam vermogen ligt opgesloten uit hun ontmoetingsruimte wordt gezet omdat de gemeente marktconforme huren gaat vragen – een probleem dat zich in tal van gemeenten voordoet. Zo kan het gebeuren dat een mentor die door de ene tak van de jeugdzorg in een centrale positie is gezet bij de begeleiding van een jongere door een andere tak niet eens gehoord wordt als er ingrijpende beslissingen genomen moeten worden ('want wij gaan daarover'). Zo willen woningcorporaties geen garantstellingen van familieleden accepteren bij mensen met huurschulden uit het verleden – te ingewikkeld, te riskant, ze werken kennelijk liever met incassobureaus.

Het zijn zomaar een paar voorbeelden die wij in onze omzwervingen bij gemeenten tegen komen. De reeks kan eindeloos uitgebreid worden. Je kunt het ook in één woord samenvatten: hypocriet. Als we de informele zorg echt een volwaardige en gelijkwaardige rol willen laten spelen in de organisatie van de zorg, dan moeten we weg van de werkelijkheid waarin het louter als iets aardigs, als een vorm van altruïsme, of zelfs als burgerplicht wordt gezien. Dat is volkomen ontoereikend.

### Huidige debat zaait scepsis

Als we de informele zorg echt beter in positie willen brengen moeten we een einde maken aan alle regelingen die daaraan contraproductief zijn. Dan moeten politici, beleidsmakers en bestuurders eindelijk systematisch gaan nadenken wat er nodig is om informele krachten in de samenleving daadwerkelijk een gelijkwaardige rol te geven. Dan moeten we onze uitkeringsregimes zo inrichten dat ze dat niet langer direct bestraffen maar stimuleren als



mensen zich dienstbaar tonen op het terrein van onderlinge zorg. Dan moeten we de fiscaliteit zo inrichten dat mensen voordeel kunnen hebben als ze zorgverantwoordelijkheid dragen. Dan moeten we garantieregelingen mogelijk maken, fiscaal en juridisch nieuwe collectieve arrangementen op de kaart zetten. Dan moeten we al onze creativiteit inzetten om onze samenleving ook daadwerkelijk zo in te richten dat het een uitnodigende en stimulerende realiteit wordt om onderlinge zorg tot stand te brengen. Die werkelijkheid is nog ver weg.

Het gevolg is dat mensen sceptisch worden over de participatiesamenleving. Het zijn in hun ogen praatjes voor de vaak. Mensen hebben namelijk heel goed door dat bomen niet groeien door heel hard aan de takken te trekken. Bomen groeien door ze van water te voorzien. En precies dat is wat er ontbreekt aan de discussie over de participatiesamenleving en het versterken van de informele zorg. Er wordt wel over gesproken, maar de voedingsbodem wordt dor en droog gehouden.

### 3. ERVARINGSDESKUNDIGEN KUNNEN KLOOF LEEF- EN SYSTEEMWERELD OVERBRUGGEN

Het zijn voor hulpverleners verboden gevoelens. Het gevoel van teleurstelling in de cliënt. Het wantrouwen in de motieven van de bewoner, en de opborrelende boosheid over het gedrag van hulpvrager. Dan doe je als hulpverlener nog zo je best en dan laat de betrokkene het afweten, of erger: hij verprutst de kansen die hij krijgt. In onderzoeken naar de oorzaak van stukgelopen schuldhulpverlening wordt een verzuurde relatie tussen hulpverlener en hulpvrager als een van de oorzaken genoemd.

In het onderzoek *Systeem in beeld* ontdekte men hierin zelfs een steeds terugkerende logica. De onderzoekers brachten de hulp aan gezinnen met gestapelde problemen over een periode van een aantal jaar in kaart. Soms waren hele behangrollen nodig om te laten zien wie er allemaal bij een gezin betrokken waren geweest. In de relatie tussen gezin en hulpverleners viel een vast patroon te herkennen. Een nieuwe hulpverlener probeerde eerst het vertrouwen te winnen van het gezin. Als dat enigszins lukte, dan werden er afspraken gemaakt. Die afspraken konden vervolgens om wat voor reden dan ook niet worden nagekomen (soms niet door de hulpverlener, maar vaker niet door het gezin). Daarop verloor de hulpverlener het vertrouwen in het gezin en werd de hulpverlening gestaakt, waarna een nieuwe cyclus kon beginnen.

#### Verleiding van morele afkeer

De Canadese schrijver Michael Ignatieff heeft voor dat gevoel waar hulpverleners tegen vechten een mooie term gemunt: de verleiding van morele afkeer. De verleiding om een

afkeer te krijgen van mensen die je juist wilde helpen. Volgens hem is dat ook de verleiding waar mensen die werkzaam zijn in de ontwikkelingshulp tegen vechten. Te vaak gedijt het goede werk slecht. De waterputten die met veel pijn en moeite zijn aangelegd, zijn binnen de kortste keren kapot. De kippen die eieren voor de verkoop moeten gaan produceren worden opgegeten. En dat is de schuld van de mensen die we juist kwamen helpen: de ondankbaren. Het is een verboden gevoel dat ook opduikt bij vredessoldaten. Komen we vrede brengen in Kunduz en scholen bouwen en wat doen die duivelse Afghanen? Ze branden de scholen plat en werken stiekem samen met de Taliban.

In onderzoeken naar de oorzaak van stukgelopen hulpverlening wordt een verzuurde relatie tussen hulpverlener en hulpvrager als een van de oorzaken genoemd.

Ignatieff voert de verleiding van morele afkeer terug op het romanpersonage Kurtz uit *Heart of Darkness* van Joseph Conrad. Hij trok de jungle van Congo in om de 'inboorlingen' te beschaven. Over zijn beschavingsmissie schrijft hij een deftig verslag, maar op het einde van zijn leven, kalkt hij doorgedraaid in de kantlijn: 'Kill the brutes'. Hij geeft zich volledig over aan de verleiding van morele afkeer. Ignatieff schreef zijn essay naar aanleiding van Rwanda, maar het heeft net zo goed betrekking op Afghanistan of Syrië.

#### Antiserum tegen verboden gevoelens

Onlangs was Lut Goossens van De Link uit Vlaanderen in Nederland voor een bijeenkomst over ervaringsdeskundigheid onder de titel *Armoede in de uitverkoop*. Zij vertelde eerlijk dat zij vroeger ook moest vechten tegen het verboden gevoel van teleurstelling in de cliënt. Dat veranderde toen ze 25 jaar geleden begon te werken met mensen die een leven lang ervaring hadden met armoede. Het confronteerde haar met de mate waarin ze toch impliciet haar eigen wereldbeeld als norm nam in de contacten met cliënten. Zolang het idee is dat de hulpverlener helpt, verwacht die impliciet dankbaarheid terug voor deze charitas. Als die dankbaarheid uitblijft, ligt verzuring op de loer.

In België zijn inmiddels meer dan 130 ervaringsdeskundigen werkzaam op het gebied van armoedebestrijding om de kloof tussen de leefwereld van de hulpverlener en de betrokkenen te overbruggen. Of zoals een deelnemer zegt: 'Het is makkelijker om je verhaal te doen tegen iemand die uit eigen ervaring weet wat je doormaakt.' In Nederland is nu ook een opleiding gestart voor ervaringsdeskundigen die een leven in armoede hebben gekend. De eerste zeven hebben de opleiding afgerond. Op andere terreinen vooral in de geestelijke gezondheidszorg en mensen met een lichamelijke beperking wordt al veel langer gewerkt met ervaringsdeskundigen.

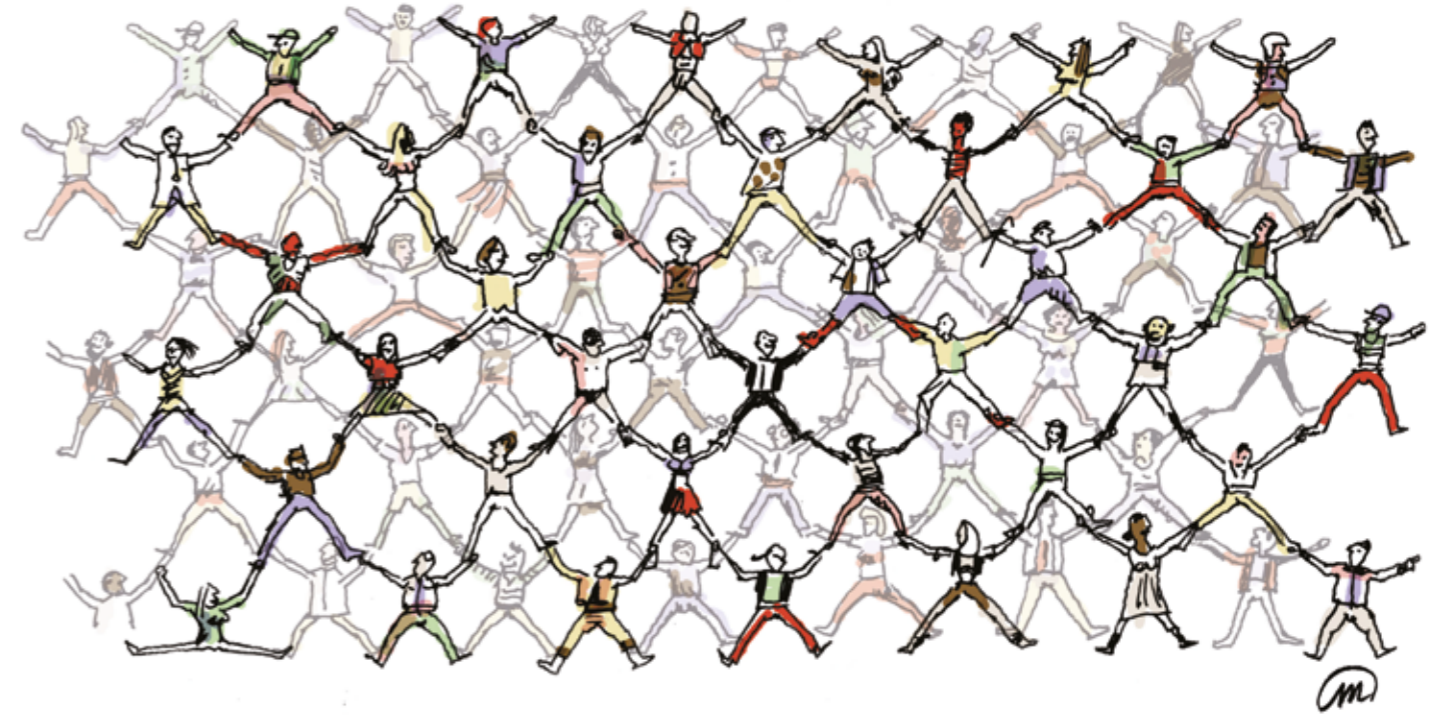
Ervaringsdeskundigen zijn een antiserum voor de verleiding van morele afkeer. Het dwingt mensen om zich nog meer te verplaatsen in het perspectief van cliënten. Zo vertelden sommige ervaringsdeskundigen op de bijeenkomst over hun levenslange training in wantrouwen tegen de hele wereld en instanties in het bijzonder. Binnen dit wereldbeeld is een afspraak geen afspraak, maar iets dat je moet beloven om het spel mee te spelen.



# TUSSENSTAND 2

## GENERALISTEN ZORGEN VOOR MAATWERK

Er is een nieuwe ster aan het firmament van de verzorgingsstaat verschenen. De generalist. Het woord laat zich makkelijk associëren met het beeld van een generaal, de man die alles overziend het leger aanvoert. In werkelijkheid zijn de generalisten die zich in wijkteams hebben gemeld helemaal niet zo zeker van hun zaak. Wie zich altijd bekwaamd heeft in de schuldhulpverlening voelt zich niet direct bij een multiprobleemgezin als een vis in het water. Wie gewerkt heeft met ouderen weet niet onmiddellijk een jong volwassene met een licht verstandelijke beperking op zijn waarde te schatten.



Het gevolg was dat er in de sociale wijkteams veel tijd in elkaar is gestoken om aan elkaar te wennen en van elkaar te leren. Zo kon er langzaam handen en voeten gegeven worden aan die mooie formule die daar ooit in Leeuwarden, de proeftuin van sociale wijkteams, voor was verzonnen: generalist voor de burger, specialist in het team. Maar ook hier duiken er een aantal obstakels op die de ontwikkeling bemoeilijken.

1 Op veel plaatsen zijn jeugd, zorg en participatie aparte circuits gebleven met eigen optrekjes. Vooral de medewerkers van de sociale dienst of Diensten voor Werk en Inkomen worden node gemist in de wijkteams. Zo blijven

de 'kokers' bestaan met elk hun eigen 'generalisten' en dan kun je je afvragen of we dan ook echt die (financiële) winst boeken waar we op gerekend hebben.

2 Doen wat nodig is, betekent ook dat generalisten doorzettingsmacht moeten krijgen. Dat mandaat is veelal niet met hun functie meegekomen, waardoor men in het professioneel handelen afhankelijk is van beslissingen elders en de daarvoor geldende bureaucratische procedures. Complicerende factor is dat veel professionals hier ook huiverig tegenover staan. Meer doorzettingsmacht geeft ook meer verantwoordelijkheid over de goede afloop, waarvoor ze liever niet de hand in het vuur steken.

3 Specialistische kringen laten geen gelegenheid onbenut om te melden dat ingewikkelde zaken als psychische problemen en verstandelijke beperkingen een geoeftend oog vereisen en de generalisten het risico lopen te lang ‘door te modderen’. Zo groeit het wederzijdse wantrouwen, terwijl de kunst juist zou moeten zijn om kennis te delen, naar voren te halen waar het kan, en apart in te zetten als het niet anders kan. Dat veronderstelt dat beide partijen elkaar durven op te zoeken, maar daar is vaak geen tijd, geen ruimte en misschien vooral geen toereikende financieringsvorm voor.

Op veel plaatsen zijn jeugd,  
zorg en participatie  
aparte circuits gebleven  
met eigen optrekjes.

Zo zijn we nog ver van waar we naar toe willen: een krachtige ondersteuningsstructuur die dichtbij mensen is georganiseerd en in staat is om met behulp van naasten en krachten in de lokale samenleving een groot deel van de problemen op te vangen en daarvoor indien nodig en in soepele samenwerking gespecialiseerde hulp kunnen inroepen. Daarvoor moeten we niet alleen gemeentelijke schotten durven te doorbreken, maar misschien ook wel een andere taal leren spreken.

#### 4. DE MEERWAARDE VAN GEBIEDSGERICHT WERKEN

Pardon, zeiden ze bij het jeugd- en gezinsteam toen ze hoorden dat de huisarts in hun wijk een indicatie had afgegeven voor een gespecialiseerde jeugdinstelling in de Ardennen, waar een 15-jarige jongen uit de buurt een half jaar durende intensieve behandeling zou ondergaan. De moeder had naar eigen zeggen alles al geprobeerd voor haar gedragsgestoorde zoon, en was op advies van de school bij deze erkende kliniek terecht gekomen. De huisarts dacht: ‘Wie ben ik om te beoordelen of die het juiste aanbod is?’ En gaf dus de indicatie af. Omdat de instelling niet precies wist waar de rekening naar toe moest, zochten ze contact met de gemeente en kwamen uiteindelijk bij het wijkteam terecht. Zo kwam de teamleider erachter en die moest even slikken over de kosten: een kleine 30.000 euro. Wat vond het wijkteam daar eigenlijk van? Het jeugdwijkteam wist van niks. Niemand kende de jongen en eigenlijk kende het team de huisarts ook niet.

Het is een tekenend voorbeeld dat de beloften van de drie decentralisaties niet als vanzelfsprekendheden de realiteit van een wijk binnen dwarrelen. Het idee is mooi: dichterbij de mensen waar het om gaat kan op deze wijze sneller, beter en adequater de dienstverlening worden georganiseerd. Bovendien kan er beter worden aangesloten bij de sociale netwerken en krachten en – last but not least – professionals kunnen elkaar beter vinden en dus samenwerken.

#### Honderd professionals

Goed plan, mooi streven. Maar werkt dat ook in de praktijk? Niet vanzelf. In de wijken van de grote steden is het vaak een professionele drukte van belang. In een wijk met pakweg zo’n 25.000 inwoners kan je zomaar aantreffen: een sociaal wijkteam, een jeugd en gezin-team, een fact-team, een gebiedsgericht werkend ambulant team van jeugdzorgaanbieders, een ggz-team voor de volwassenenzorg, een aantal huisartsenpraktijken, een WMO-loket, meerdere welzijnsorganisaties en dan laten we de scholen, de fysiotherapeuten, bewonersorganisaties en andere sociale en publieke voorzieningen nog maar even buiten beschouwing. Op ons telraam komen we dan al snel op zo’n kleine honderd professionals uit.

Kennen die elkaar? Nou, dat is bijna niet te doen. Wij kwamen een psycholoog van een fact-team tegen die

Het probleem is dat in de wijken niemand zich echt verantwoordelijk voelt voor de meerwaarde die gebiedsgericht werken zou moeten brengen.

gebiedsgericht was gaan werken, maar nooit gehoord had van het team dat in hetzelfde gebied met multiprobleemgezinnen bezig was. We troffen leden van sociaal wijkteams die geen idee hadden of en waar er opbouwwerkers in hun wijk actief waren. En dan zwijgen we nog maar over de huisartsen die het te druk hebben om al dat nieuwe gedoe bij te houden. Kennen die mensen het gebied? Tja, ze kennen hun klanten, en daarmee ook wel wat karakteristieken van het gebied (de sociaal economische achterstanden en etnische diversiteit in de wijk), maar het fijne weten ze er niet van. Een overzicht ontbreekt, laat staan een overzicht

dat al deze professionele dienstverleners met elkaar delen. Er zijn gemeentegidsen met adressen, er zijn websites met initiatieven, maar voor de meeste professionals zijn het levenloze letters omdat ze er geen gezicht achter kennen.

Zo bezien is het gebiedsgericht werken niet veel meer dan een hergroepering van professionals in een afgebakend gebied. Niet zelden vanuit strategische redeneringen is iedere organisatie met zijn mensen richting wijk gaan bewegen, maar in de praktijk verandert er weinig. De verkokering zet zich gebiedsgericht voort, de route die cliënten volgen worden nauwelijks verlegd.

#### Verplicht nummer

Het probleem is dat in die trek naar de wijk niemand zich echt verantwoordelijk voelt voor de meerwaarde die gebiedsgericht werken zou moeten brengen. De verhuizing voelt nogal

eens als een verplicht nummer en dan zetten oude ressentimenten gemakkelijk de toon. Wij spraken een gz-psycholoog die het gesprek opende om de leden van de sociaal wijkteams op hun plek te zetten omdat ze hbo-opgeleid zijn: ‘Dat merk je toch meteen.’ Dat schiet niet op natuurlijk.

De sociaal wijkteams op hun beurt hebben het zo druk om zich in de wijk te zetten, moeten nog aan elkaar wennen, de noodzakelijke herindicaties en keukentafelgesprekken afwickelen dat ze vooral met hun drukte en weinig met hun wijkrol bezig zijn. En gemeenten hebben het allemaal wel uitgetekend maar hebben welbeschouwd



toch niet echt een idee wat er eigenlijk nodig is om in de buurten een professioneel gemeenschapsgevoel te creëren. Daar zijn ambtenaren ook niet echt voor uitgerust. In het ergste geval lokken ze professionals allerhande afstemmingsoverleggen in om procesafspraken te maken.

Wees gerust, dit beeld is niet representatief.

Er zijn natuurlijk sociale wijkteams op gang gekomen die onmiddellijk zijn gaan werken aan een cultuur van korte lijnen, die actief 06-nummers zijn gaan verzamelen en gebruiken omdat snelheid en direct persoonlijk contact eerste vereisten zijn voor effectief handelen. Er zijn app-groepjes en app-contacten ontstaan rondom cliënten, tussen professionals die snelle uitwisseling mogelijk maken. Er zijn sociaal wijkteams die een kennismakingsfeestje hebben georganiseerd voor al die vele tientallen professionals in hun buurt, of die overal langs gaan om zich voor te stellen. Dat zijn de teams die vertrouwen willen winnen en zich willen opwerpen als de spil in het professionele web, precies wat de bedoeling zou moeten zijn.

### Reputaties en piketpaaltjes

Maar die actieve en open vorm van professioneel buurt-*settlement* spreekt bepaald niet voor zich. Het hangt erg af van het type teamleiders en de ruimte die het team krijgt om open verbindingen naar al die andere professionals tot stand te brengen. Wat niet meewerkt is dat sociale professionals van de Nederlandse school bepaald niet uitmunten in een open en nieuwsgierige houding ten opzichte van elkaar. De eigen reputaties en piketpaaltjes worden van oudsher behoorlijk gekoesterd. Hoe hoger in de professionele boom; hoe sceptischer over de kwaliteiten van anderen. Zo vertrouwen huisartsen, psychologen en psychiaters toch vooral op hun eigen oordeel. En allemaal zijn ze allergisch voor

eindelozes overleggen, daar zit niemand op te wachten.

De vernieuwingsoperatie draagt daarmee het risico dat iedereen op de vertrouwde manier toch vooral hetzelfde blijft doen. De meerwaarde van gebiedsgericht werken zou moeten zijn dat professionals over de grenzen van hun eigen mogelijkheden durven te denken en te handelen. Dat zijn bijvoorbeeld mogelijkheden buiten het eigen gezichtsveld die andere professionals aandragen, maar ook de mogelijkheden die in het sociale netwerk of informele circuit liggen opgesloten. Zo ontstaat er ruimte om te doen wat nodig is, in plaats van wat mogelijk en gebruikelijk is. Daarvoor moeten professionals in een gebied elkaar stimuleren en uitdagen. Ze moeten niet alleen hun vakmatige kennis inbrengen maar ook hun sociale verbeelding aan het werk zetten. Dat is niet iets wat een gemeenteambtenaar of toegevoegde wijkmanager voor elkaar kan krijgen, maar dat is een cultuur die professionals met elkaar moeten durven te creëren. Misschien is dat wel het moeilijkste onderdeel van de hele operatie.

Maar het moet wel gebeuren. De generalist van het wijkteam liet het na die verwijzing naar de Ardenner-kliniek er niet bij zitten. Ze heeft contact opgenomen met de huisarts. Die heeft beloofd dat hij in de toekomst in voorkomende gevallen de praktijkondersteuner huisartsen voor de ggz (de poh ggz) inschakelt die dan contact opneemt met het wijkteam. Ze heeft ook contact opgenomen met de school. Die heeft hetzelfde beloofd. En ze heeft contact opgenomen met de moeder. Die wilde eerst van niks weten. Maar draaide later bij. De jongen bleek na twee weken weggestuurd te zijn uit de Ardennen. Met de verschillende partijen wordt nu een maatwerk oplossing gezocht. Het kost moeite, het kost overtuigingskracht, maar het kan dus wel.

## 5. HET DWAALSPoor VAN DE WACHTLIJST

Daar was in de zomer van 2015 ineens het oude schrikbeeld weer terug: wachtlijsten. Uit een enquête onder jeugdzorg-aanbieders van GGZ Nederland bleek dat maar liefst 67% van hen vreest voor het einde van het jaar door het budget heen te zijn dat ze van gemeenten hebben toegewezen hebben gekregen. Kinderen die in december hulp nodig hebben, komen zo bedrogen uit. Ze kunnen beter in het voorjaar dan vlak voor de kerst onhandelbaar worden en hulp nodig hebben om hun agressie te leren beheersen. Voor wethouders zijn wachtlijsten een groot politiek risico. Door wachtlijsten worden wethouders tegenhouders en daar zit geen wethouder op te wachten. Een tussenrapportage van het Centraal Bureau voor de Statistiek ondersteunt de zorgen van de jeugdzorgaanbieders. In het eerste kwartaal van 2015 is de jeugdzorg met 14 % gestegen terwijl het geld voor jeugdzorg niet is gestegen.

De afgelopen jaren zijn de wachtlijsten in de jeugdzorg nou net met succes teruggedrongen. In 2008 stonden zo'n 6000 jeugdigen op de wachtlijst. In juli 2014 waren dat er nog maar 1963. Dat is een geweldige daling. De terugkeer van de wachtlijst zou koren op de molen zijn voor criticasters van de decentralisatie. Het zou bewijzen dat de gemeentelijke wijkteams de boel niet aan kunnen.

Een nadere beschouwing van de cijfers van het CBS leert dat deze conclusie te kort door de bocht is. De meeste verwijzingen komen helemaal niet van het wijkteam, maar van de huisartsen: 108.000, tegen 20.000 via wijkteams. We schreven in het eerste verhaal al over een wijkteam dat tot zijn verbijstering ontdekte dat een jongen uit de wijk van de huisarts een verwijzing had gekregen voor een

traject in de Ardennen à raison van een kleine € 30.000. Het wijkteam had nooit met het gezin gesproken. En aan de doorverwijzing van de huisarts was ook geen uitgebreide diagnose vooraf gegaan.

### Eerst schieten, dan richten

Wachtlijsten of dreigende wachtlijsten roepen altijd de reflex op dat er meer geld beschikbaar moet komen voor specialistische instellingen. Maar die reflex is gebaseerd op de veronderstelling dat de verwijzingen het juiste antwoord zijn op de problematiek van kinderen en jeugdigen. Erik Gerritsen, secretaris generaal van VWS, heeft wel eens geroepen dat de helft van de jongeren bij de jeugd GGZ daar helemaal niet horen en dat de andere helft daar te laat komt. Met zijn kenmerkende gevoel voor provocatie concludeerde hij dat het dan in 100% van de verwijzingen verkeerd was gegaan. In de zorg voor de jeugd is volgens hem een praktijk ontstaan die het best valt samen te vatten als: eerst schieten, dan richten. Weten wat een kind of een jeugdige nodig heeft om zijn leven weer op de rails te krijgen is het moeilijkste wat er is. De cijfers van het CBS zijn ook wat dat betreft onthullend. Slechts 6% van de verwijzingen betreft een verwijzing voor een diagnose.

Onlangs liepen wij mee met een wijkteam dat geconfronteerd werd met een zwaar geval. De jongen van 14, die we Jack noemen, had te maken met zware agressie-problematiek. Hij was van school gestuurd, was thuis niet te handhaven en was weggelopen uit een instelling. Jack zat nu tijdelijk bij de familie waar hij toen hij nog thuis woonde in het weekend terecht kon. De man was vrachtwagenchauffeur en had Jack meegenomen op zijn klussen dwars door Europa. Jack had een langdurige geschiedenis achter de rug van hulpverlening. Het meest opmerkelijke



was dat een fatsoenlijke diagnose ontbrak van wat er met Jack aan de hand was. Bij gebrek aan diagnose werd het een na het andere geprobeerd.

### Doorverwijzen of doorschuiven?

In het geval van Jack is een doorverwijzing niet het begin van een oplossing, maar het doorschuiven van het probleem. Voor het gemak noemen we dat verwijzingen uit onmacht. We beginnen met lichte zorg en als dat niet werkt, krijgt iemand zwaardere zorg. Niet omdat we weten dat dit wel werkt, maar omdat de hulpverleners die lichte hulp geven het niet meer aan kunnen.

De belofte van de decentralisatie is nu dat er einde komt aan deze verwijzingen uit onmacht. Maar daarvoor moet specialistische kennis op een andere manier worden ingeschakeld. De specialistische kennis moet naar voren worden gehaald om te komen tot betere diagnoses. Zo kan de onmacht van ouders en gevers van lichte hulp worden weggenomen of kan een verwijzing plaats vinden naar een plek die de benodigde hulp ook kan geven. De beste manier om wachtlijsten aan te pakken is dus niet: ‘meer geld naar de instelling met de wachtlijst’, maar ‘investeren in het verbeteren van de diagnose’.

Deze omschakeling van het naar voren halen van specialistische hulp staat nog in de kinderschoenen. Het betekent namelijk ook dat generalisten moeten leren om hulp te vragen als ze het niet weten. Toch begint daar het wegwerken van de wachtlijsten. We moeten niet meer besteden aan specialistische instellingen, maar de specialistische kennis eerder en beter beschikbaar maken. We moeten kennis niet verder *verdelen* tussen instellingen, maar professionals leren kennis te *delen*.

## 6. BIJ WIJZE VAN SPREKEN

Er is iets wonderlijks aan de hand, iets waar wij ons al jaren over verbazen. Er is namelijk geen sector in Nederland waarin zoveel interessante en dramatische verhalen rond gaan als in de sociale sector. Of het nu de jeugdzorg betreft, het UWV, het maatschappelijk werk of de sociale wijkteams in al die takken van dienstverlening gaat het voortdurend over mensen, over menselijke tegenslag, over ellende, maar ook over overlevingskunst en kleine overwinningen. In elk geregeld contact dat een professional met een gezin of met een cliënt heeft, ligt een verhaal besloten, soms een verhaal van pech, soms een verhaal van dommigheid, soms een verhaal van bedrog, soms een verhaal van geweld. Het kan alle kanten op, maar er is altijd een verhaal, zoals er ook altijd een richting is waarin naar uitwegen wordt gezocht, hoezeer die soms ook doodlopen.

Maar toch spelen die verhalen maar een beperkte rol in het spreken (of schrijven) over de sectoren. Zeker, ze worden verteld in teamoverleggen en casusbesprekingen, ze verschijnen ook wel in losse kadertjes in beleidsteksten, maar in het beleidsmatige gesprek over het sociale domein spelen deze verhalen en de kennis die daaruit voortvloeit bepaald geen hoofdrol. De buitenwacht, het publiek neemt er hooguit anekdotisch kennis van. Dat is vreemd, het belangrijkste mentale kapitaal van de sector, namelijk de omgang met menselijke tegenslagen, wordt eigenlijk niet aangewend in de publieke (politieke en beleidsmatige) gesprekken die we over de sector voeren.

### Taal van de systeemwereld

Want in die gesprekken voert een heel andere taal de boventoon. Dat is de taal van het beleid, de taal van wat de Amerikaanse socioloog Robert Reich symboolanalisten heeft genoemd: mensen die beroepsmatig informatie verzamelen, ordenen en in beleidsverhandelingen verder brengen. Dat is een taal die er juist op gericht is het incidentele, het anekdotische te overstijgen. Zo hebben wij over het sociale domein een taal gespannen, die het gesprek steeds op een abstracter niveau brengt. Het is de metataal

**Wij hebben over het sociale domein een taal gespannen,  
die het gesprek steeds op een abstracter niveau brengt.  
Het is de taal van nota's en instituties, de taal van de systeemwereld.**

van intenties, uitgangspunten, doelstellingen, afspraken, samenwerkings-verplichtingen, noem maar op. Het is de taal van nota's en instituties, de taal van de systeemwereld.

Het is het levenselixer van onze managers, staf-functionarissen, beleidsambtenaren en niet te vergeten organisatieadviseurs die er enorm in uitblinken. Het is de taal waarin zij over het werk communiceren. Onmisbaar, noodzakelijk, maar zo dominant en alom tegenwoordig dat het lijkt alsof er geen andere taal voorhanden is om ons over dit werk uit te drukken. Dat is vermoedelijk ook de reden waarom zo weinig uitvoerende professionals het woord nemen in de discussies over de drie decentralisaties en de nieuwe organisatievormen die dat voortbrengt. Zij spreken eenvoudigweg niet de taal. Het is een werkelijkheid, waarover anderen het hoogste woord voeren.

Er wordt gesproken over projecten, over organisatievormen, over nieuwe afspraken en samenwerkingsverbanden tussen organisaties, maar niet over wat er gebeurt.

We komen het meeste te weet aan de hand van concrete verhalen, maar we communiceren vooral goede bedoelingen. En als er dan negatieve verhalen uit de rauwe werkelijkheid boven water komen, zijn dat bijna automatisch uitzonderingen op de goede bedoelingen van het beleid. Hoe heftiger de concrete kritiek, hoe indringender het herhalen van de goede intenties. Dat is dus letterlijk langs elkaar heen praten.

In dat dominante vertoog is het bovendien vaak moeilijk te bepalen welk belang er aan het woord is. Spreekt hier het gemeentelijke belang dat nog eens uit de doeken doet dat de vernieuwing is ingezet, want vastgelegd in afspraken en inkoopcondities; spreekt hier het instellingsbelang dat wil aantonen onmisbare hulp te verlenen; spreken hier projectleiders die vooral processen managen? Eenmaal gevangen in de woorden van de beleidsvernieuwing valt de naakte werkelijkheid maar heel moeilijk te onderscheiden van de onuitgesproken onderliggende agenda's. De beleidstaal van de decentralisaties is inmiddels zulk gemeengoed geworden dat iedereen zijn woordje kan doen.

Wij moeten dus verhalen ophalen die een laag dieper gaan, dan we gewoon zijn. Als het om de verhouding tussen generalisten van het wijkteam en specialisten van de jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg gaat dan willen we horen hoe het gaat als een wijkteammedewerker het even niet weet of zich onzeker voelt. Bij wie gaat ie dan te raden? Hoe gaat dat in zijn werk? Wat is die gezamenlijkheid dan? Moet je elkaar echt kennen (en vertrouwen) of kan het ook klinisch door de telefoon? En waar stuit je op als je uitgaat van de kracht van eigen mensen? Wat is dat nog als je torenhoge schulden hebt? Hoe krijg je het sociale netwerk betrokken? En als het gaat om het droogvallen van het doorverwijzen naar gespecialiseerde jeugdzorginstellingen willen we weten wat er dan gebeurt met de gevallen die vroeger kennelijk wel in de tweede lijn terecht kwamen? Kan een generalist wat met angststoornissen? Verwijzen specialisten na een verwijzing van de huisarts wel eens mensen terug naar het sociaal wijkteam omdat ze menen dat hier specialistische zorg niet op zijn plaats is? Hoe gaat dat dan? Of gebeurt het niet? Waarom dan niet? Vertel het!

### Casuïstiek op beleidstafels

Waar schreeuwende behoefte aan is, is het beseft dat het succes van de drie decentralisaties ook afhankelijk is van de mate waarin wij andere verhalen ruimte bieden in het spreken over het sociale domein. Een gespreksmodus die niet bij voorbaat het concrete als het onbespreekbare (want privacygevoelig) laat rusten, maar die levende dilemma's laat zien, het publiek laat delen in de hardnekkigheid van sommige problemen. Een uitwisseling die niet over wensen gaat, maar over mensen. Een taal die het lastige van het sociale werk weet te combineren met het plezier wat het kan brengen.

De gemeentelijke arena is bij uitstek geschikt om deze nieuwe wijze van spreken tot rijping te laten komen. Dat gebeurt in zeker opzicht nu al. Was het wethouders in het verleden zo ongeveer verboden om over concrete gevallen te spreken (daar ging de politiek immers niet over), nu nemen ze op basis van concrete casussen vaak het voortouw om doorbraken te forceren als het spel met regels, professionals en instituties vastloopt. Zij willen niet langer alleen realiseren wat volgens inkoopvoorwaarden mogelijk is; zij willen realiseren wat in bijzondere gevallen nodig is, maar daarvoor moeten ze wel gevoed worden. Daarom hunkeren ze naar de verhalen van de werkvloeren.

Dat is een recente ontwikkeling. Niet eerder is er zoveel casuïstiek besproken op beleidstafels, in overleggen, binnen instellingen als de periode sinds D-day (1 januari 2015). Ook de Transitiecommissie Sociaal Domein die namens de regering de vinger aan de pols moet houden over de voortgang van de decentralisaties heeft zich voor haar evaluaties laten inspireren door de casussen die uit gemeenten naar boven kwamen. Het geeft aan dat er op alle niveaus behoefte is om een ander register te openen dan de metataal van de beleidsvoornemens en papieren inkoopvoorwaarden. Er is, nee, er moet meer te vertellen zijn. Sterker, we moeten dat vertellen mogelijk maken, organiseren.

Daarbij moet gewaakt worden voor klaagzangen. Ook dat is een reflex van het oude metaspreken, dat uitblinkt in het stilstaan bij bureaucratische belemmeringen, organisatorische condities en onhelder gedefinieerde processen en verantwoordelijkheden. Belangrijk, zeker, maar die verhalen kennen we nu wel. Vertel ons verhalen over hoe het gaat, over hoe acties (al dan niet) lukken, welke vorderingen er zijn gemaakt,

wat samenwerking met anderen voor meerwaarde heeft opgeleverd. De verhalen moeten juist ook gaan over de kleine successen; ze moeten de zegeningen durven te vieren, al was het maar om de tegenslagen te boven te komen. Voor die verhalen kunt u ons 's nachts wakker maken.

Bij wijze van spreken.



# TUSSENSTAND 3

## DE SYSTEEMWERELD MOET VERANDEREN

Dit is het beeld. De systeemwereld vormt een belemmering voor de energie die uit de samenleving opborrelt. De wereld van vereisten, procedures, verordeningen en rechtmatigheid houdt burgers in bedwang die iets willen ondernemen en maakt van sociale professionals pionnen op de borden van instituties en overheden.

Kortom: bij het inlossen van de beloften van de decentralisatie botsen professionals op een systeemwereld van bureaucratische bezwaren.



Klopt dat beeld? Ja en nee. Ja, en wel om drie redenen.

1 De landelijke overheid (en vooral de nationale politiek) blijft gemeenten toch voornamelijk zien als uitvoeringsorganisaties van beleid dat op het Binnenhof wordt bepaald. Haagse regels winnen het daarom al te vaak van gemeentelijk maatwerk.

2 We zeggen wel dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten nemen, maar er bestaat eigenlijk nauwelijks een notie over welke sociale infrastructuur daar eigenlijk voor nodig is. Het gevolg is dat de rechter hersenhelft van de overheid iets zegt wat de linker hersenhelft onmogelijk maakt. Als we mensen die voor elkaar zorgen bestraffen met kortingen, of elk ruimtezoekend burgerinitiatief met marktconforme huren confronteren dan kan je met recht afvragen waar we eigenlijk mee bezig zijn.

3 We willen wel veranderen, maar durven de risico's niet aan. Daarom winnen de controleurs het nogal eens van de nieuwlichters en de bezwarenmakers het van de veranderaars. Daardoor wordt de lat voor nieuwe initiatieven hoger gelegd dan voor oude praktijken. Zo wordt de systeemwereld een niet te kloppen tegenstander.

Toch hoeven we niet te wanhopen, want er is ook een 'nee'. Want het afschilderen van de systeemwereld als een nagenoeg onneembare en onbeweeglijke vesting, als een niet te temmen bureaucratisch monster, doet absoluut geen recht aan de pogingen om binnen instituties en overheden daadwerkelijk aan andere omgangvormen en verhoudingen met burgers, professionals en organisaties te komen. Dat is een actieve zoektocht naar andere vormen van financiering, andere inkoopcondities, andere besluitvormingsprocedures, nieuwe vormen zeggenschap en verantwoording. Dat zijn kwesties die een lange adem vergen.

Bovendien is het afschilderen van de onneembare systeemwereld een veel te makkelijk excuus. Het is immers vele malen eenvoudiger de schuld te geven aan een hogere macht dan aan je eigen beperkingen te werken. Gelukkig zijn er in Nederland heel veel systeemwereldingezetenen die dagelijks hun hersens kraken hoe zij hun wereld met behoud van het goede kunnen laten meebewegen in de veranderingen die nodig zijn en onweerstaanbaar op hen af komen. Wij zijn het afgelopen jaar heel veel van deze wereldverbeteraars tegen gekomen, misschien wel net zo veel als burgers die zich actief willen inzetten voor de publieke zaak.

Geef ze de ruimte en – vooral – veel geduld.

## 7. BRIEVENBUSSEN, KAFKA EN SOCIALE WIJKTEAMS

De vrouw legt een blauwe enveloppe op de balie van het buurtservicecentrum in de Utrechtse wijk Kanaleneiland.

Ongeopend. Zij heeft een angstige blik in haar ogen.

De medewerker van het buurtteam ziet het en zegt:

‘Ja maar, u heeft hem nog niet eens open gemaakt.’ En hij schuift de brief weer terug in de richting van de vrouw.

‘Kan niet lezen’, zegt de vrouw. Haar hoofddoek en haar wat schuchtere pose hebben over haar Marokkaanse achtergrond weinig twijfel gelaten. Ze pakt de enveloppe, scheurt hem open en schuift hem weer over de balie naar de medewerker.

‘Kan uw man de brief niet lezen?’, vraagt deze, indachtig het principe dat in de moderne dienstverlening de eigen kracht van mensen toch vooral voorop moet gaan. Hij schuift de enveloppe weer in haar richting.

De vrouw schudt nee. ‘Geen man’, zegt ze en duwt het blauwe papier weer over de balie.

‘Ook geen kinderen of burenen?’, vraagt de medewerker.

‘Nee.’ De vrouw slaat haar ogen angstig neer.

De medewerker pakt de enveloppe en haalt de brief er uit.

‘Ik heb goed nieuws voor u’, zegt hij opgelucht, ‘U krijgt geld terug van de belasting: 254 euro’ – en hij geeft de brief met vrolijke glimlach terug. Zo vaak komt het aan deze balie niet voor dat je goed nieuws kunt brengen.

De vrouw stopt de brief in haar tas, maar haalt daar meteen een volgende uit te voorschijn. Ongeopend. Van de woningcorporatie. De medewerker kan nu niet meer terug, maakt hem open en meldt dat ze hem weg kan gooien, want dat er niks belangrijks in staat. Na deze brief volgt er nog een derde, en een vierde. Het blijken allemaal brieven

waar verder geen consequenties aan verbonden zijn. Opgelucht verlaat de vrouw het buurtservicecentrum. Het lijkt alsof ze iets van haar schuchterheid achter laat.

Waarschijnlijk heeft ze al eerder onverrichter zake bij de balie gestaan, toen een andere medewerker dienst deed. Bij die gelegenheid heeft ze alle vier de brieven op balie gelegd, met een vragende blik. Ongetwijfeld heeft de dienstdoende medewerker haar toen gemeld dat dat zo niet gaat. Maak ze eerst thuis maar eens zelf open en probeer iemand te vinden die je kan melden wat erin staat.

Het adagium is immers: schakel eerst het sociale netwerk in.

Voor de vrouw is dat echter niet de strategie die het meeste oplevert. Ze begrijpt heel goed dat als ze de brieven openmaakt dat ze daarmee te kennen geeft kennis te nemen van de inhoud en de gevolgen die dat heeft. Ze weet ook dat als zijzelf of mensen uit haar netwerk dan contact zoeken met de briefschrijvende instantie (in veel gevallen de belastingdienst) dat ze dan in wereld vol van ongeduld, wantrouwen en miscommunicatie belandt. En ze weet ook dat als iemand van een officiële instantie (het buurtteam) belt dat alles sneller gaat en de kans op problemen het geringst is.

Dus koos ze voor een nieuwe strategie en probeerde ze de brieven niet als een pakket maar één voor één over de balie te schuiven, wetende dat als de medewerker de eerste opende dat hij dan geen nee meer kon zeggen bij de volgende. Vandaar haar opluchting toen ze het buurtservicecentrum achter zich liet.

### 2000 brieven aan mevrouw De Vries

Twee jaar geleden schreef Stephan Steinmetz het meer dan behartenswaardige boekje: *De brievenbus van mevrouw*

*De Vries*. Mevrouw De Vries was zijn bejaarde, ietwat gehandicapte bovenbuurvrouw die de laatste jaren van haar leven steeds intensiever bestookt werd met brieven uit de wereld van de Nederlandse verzorgingsstaat. Vrijwel elke dag rolde er wel een brief binnen en klopte ze bij haar buurman Steinmetz aan met dezelfde vragende ogen als de Marokkaanse vrouw aan het loket van het buurtteam in het Utrechtse Kanaleneiland. In acht jaar tijd ging het om 2000 brieven. Brieven over beleidswijzigingen, straatopbrekingen, busvervoer, renovatie, zorg- en huurtoeslagen of veranderingen daarin, brieven met instructies, tariefswijzigingen, formulieren, mededelingen en vragen. Mevrouw De Vries kon er meestal geen touw aan vastknopen, terwijl haar Nederlands toch behoorlijk op orde was. Bij vrijwel alle recensies van Steinmetz’ boek stond het woord Kafka in de kop.

Naar schatting heeft 80 procent van de problemen die op een of andere manier op het bordje van sociale wijkteam belanden te maken met de brievenbussen van de mensen die zich tot het team wendden. In het overgrote deel daarvan gaat het om financiële problemen, en in het overgrote deel daar weer van is de overheid of een min of meer publieke instantie (woningcorporatie, justitie/CJIB, zorgverzekeraar, energieleverancier) de afzender van de brief. Grof geformuleerd zijn sociale wijkteams zo de vuilnisophaaldienst van onze bureaucratische verzorgingsstaat.

Wat betekent ‘eigen kracht’ of zelfs ‘eigen verantwoordelijkheid’ als je de brief niet begrijpt? Wat betekent eigen kracht dat als je op eigen houtje contact zoekt met de belastingdienst of woningcorporatie en je de taal niet helemaal eigen bent, maar toch het gevoel hebt dat je als een soort fraudeur wordt behandeld? Wat betekent eigen kracht als je daardoor eerder op een gesloten deur stuit,

zoals de jongerenwerker zich afvroeg toen hij besloot niet langer met jongeren mee te gaan naar de dienst werk en inkomen en concludeerde dat ze vervolgens allemaal nul op het rekest kregen?

Dat betekent dat we mensen niet moeten overleveren aan maar juist weerbaar moeten maken tegenover de bureaucratie. Dat gaat niet vanzelf, niet iedereen heeft zo’n buurman als mevrouw De Vries. Om die reden zijn er naast de buurtteams in Utrecht een soort inloopsprekuren waar vrijwilligers mensen helpen hun post te begrijpen en op hun consequenties te doorgronden. Dat gebeurt inmiddels op veel meer plaatsen, waar formulierenbrigades en toeslagensprekuren door vrijwilligers bemensd worden om collega-burgers langs de klippen van het systeem te leiden. Dat gebeurt ook door ervaringsdeskundigen te mobiliseren en mee te laten gaan naar de balies van de bureaucratische instanties zodat ze daar niet op allerlei formele en voor betrokkenen ondoorgrondelijke gronden afgescheept worden.

### Kleine onzorgvuldigheid, grote boetes

Maar dat zet weinig zoden aan de dijk, als we niet tegelijkertijd nadenken over de oorzaken van de worsteling met de bureaucratie. Dat tegenover vaak gemakzuchtige onzorgvuldigheden zonder veel coulantie snel grote boetes worden gezet die mensen langdurig achtervolgen en sociale wijkteams handenvol werk bezorgen. Dat de basissystemen van de verzorgingsstaat (toeslagendiensten, zorgverzekeraars, uitkeringsinstanties) zo georganiseerd zijn dat ze alleen nog maar foutloos gebruikt kunnen worden door beter opgeleide mensen die ze eigenlijk het minst nodig hebben.

Nu gemeenten meer en meer te maken krijgen met



de consequenties van deze paradoxale verzorgingsstaat is het zaak dat zij hun pijlen ook richten op de veroorzakers daarvan. Want als zij via schuldhulpverlening, sociale wijkteams en beroep op bijzondere bijstand de rekening gepresenteerd krijgen van een rigide boetecultuur van de landelijke overheid (van belastingdienst, Zorginstituut Nederland tot CJIB), waarom zouden gemeenten dan geen eisen kunnen stellen aan deze diensten. Waarom is de bureaucratische strengheid het monopolie van instanties die zich totaal onverschillig tonen over de gevolgen daarvan? Waarom trekt iedereen uit het sociale domein tegenwoordig de wijk in, maar zijn de belastingdienst, het UWV, het CJIB en de zorgverzekeraars alleen nog maar bereikbaar via onneembare telefooncentrales? Waarom komen er geen loketten in wijken met veel toeslagen, waarom zouden sociale wijkteams niet vaste contactpersonen kunnen krijgen zodat zaken snel gecorrigeerd kunnen worden. Als ook de grote nationale spelers van de verzorgingsstaat in hun routines, hun werkorganisatie, efficiencycultuur en veelbrieven-schrijverij niet mee bewegen, blijft het natuurlijk dweilen met de kraan open.

## 8. PARTICIPATIEWET STAAT MAATWERK IN DE WEG (OF NIET?)

Bij een decentralisatie gaan middelen én verantwoordelijkheden over. Daarbij hoort ook een grotere beleidsvrijheid voor degene die de nieuwe taken gaat uitvoeren. Bij de Participatiewet wordt die beleidsvrijheid daarentegen op vele manieren beknot. Gemeenten zijn dan gewoon uitvoeringskantoren die strikt moeten doen wat op het Haagse hoofdkantoor is bedacht. Het bieden van maatwerk wordt dan wel erg moeilijk. En zo bedreigt de gebrekkige decentralisatie van de Participatiewet het succes van de andere decentralisaties.

Een van de beloften van de decentralisaties is immers dat problemen op alle levensdomeinen in hun samenhang worden aangepakt. Wie wel de opvoedproblemen wil aanpakken, maar niet de schuldenproblematiek in het gezin, pakt de bron van de spanning niet aan. Soms is de beste vorm van jeugdzorg om ouders aan het werk te helpen. Idealiter sluiten de veranderingen in de Participatiewet en de jeugdzorg dus nauw op elkaar aan.

In de praktijk is dat een hele klus. Medewerkers van sociale wijkteams zijn veel tijd kwijt om toegang te krijgen tot sociale diensten en van hen medewerking te krijgen voor maatwerk, bijvoorbeeld middels een beroep op de bijzondere bijstand. Bij sociale diensten leeft een grote angst dat teveel maatwerk leidt tot een afkeurende accountantsverklaring en daarmee tot boetes van het Rijk. Het gevolg is dat er op het terrein van werk en inkomen een cultuur is ontstaan waarbij rechtmatigheid belangrijker is dan doelmatigheid of maatwerk.

Een voorbeeld is de wachttijd voor bijstandsontvangers onder de 27. Daar mogen gemeenten van afwijken, maar als

een medewerker van een sociaal wijkteam daar een beroep op doet, gaat dat verre van gemakkelijk.

### Uitzonderingen op kostendelersnorm verboden

Nog ingewikkelder wordt het als regels van het Rijk expliciet maatwerk verbieden. Neem de kostendelersnorm. Als meerdere volwassenen op één adres wonen, kunnen zij kosten delen. Als een van hen een bijstandsuitkering heeft, vindt een korting plaats. Vanuit het idee dat een bijstandsuitkering een vangnetvoorziening is, valt dit te begrijpen. In sommige gevallen is de kostendelerskorting echter volstrekt absurd. In een gezin in Amsterdam heeft één kind om onduidelijke redenen als enige geen verblijfsvergunning gekregen. Hij mag in Nederland zijn hoger beroep afwachten en woont bij zijn moeder. Omdat hij ouder is dan 21 wordt zijn moeder gekort op haar uitkering vanwege de kostendelersnorm. Maar de zoon mag niet werken. Hij kan dus helemaal niet legaal bijdragen aan het gezinsinkomen. Toch moet de moeder een slordige € 300,- per maand inleveren.

In augustus 2015 is aan de Amsterdamse wethouder Arjan Vliegthart een zwartboek aangeboden met voorbeelden waarin de kostendelersnorm averechtse effecten heeft. Grootouders die in het kader van pleegzorg bereid waren om hun kleinkinderen op te nemen, zien daarvan af omdat het gevolgen heeft voor hun uitkering. Een zoon met ernstige psychiatrische problemen woont bij zijn vader. Die wordt gekort op zijn uitkering. Hij heeft daardoor financiële problemen gekregen. De spanning in het huis doet de zoon geen goed. Zoon is nu van armoede aangemeld voor een opname in een GGZ-instelling. Letterlijk dus: van armoede. Een man komt uit detentie en kan terecht bij een vriend. Die wordt nu gekort op zijn

uitkering waardoor de man (die hoorde bij de top-600 veelplegers in de hoofdstad) weer op straat staat. Hij slaapt nu in een tentje. De kans dat hij weer ontspoot is daardoor levensgroot. Een man die zorgt voor zijn nagenoeg blinde schoonmoeder kon zijn korting niet begrijpen omdat hij precies deed wat de regering vraagt. Hij zag zichzelf als schoolvoorbeeld voor de participatiesamenleving, maar het huishouden werd daardoor gestraft met een korting. In het zwartboek wordt het kernachtig onder woorden gebracht: 'Mensen worden ontmoedigd om elkaar te helpen'.

Er is gemeenten veel aan gelegen om deze averechtse effecten van Haagse regels weg te nemen. Dat kan ook heel eenvoudig. Geef gemeenten meer vrijheid om uitzonderingen te maken op de kostendelersnorm. Het bijzondere is dat het Rijk geen centje pijn lijdt van deze vrijheid. Het is de gemeente die opdraait voor de extra uitkeringslast als iemand die samenwoont met meerdere volwassenen toch een volwaardige bijstandsuitkering krijgt. Maar het mag niet. Het betekent in feite dat het gemeenten wordt verboden om maatwerk te bieden.

Een vergelijkbaar probleem bestaat voor het toepassen van de regels voor bijzondere bijstand, waar strikte rijksregels voor gelden, of voor de omgang met fraude. Ook hier lijkt de beleidsvrijheid van gemeenten gering. De Nationale Ombudsman heeft geconstateerd dat de overheid nalatigheid wel heel snel aanmerkt als fraude. Omdat de gemeente dicht bij de burger staat, kan de gemeente dit onderscheid beter maken. Neem het geval van een man wiens kind uit huis geplaatst is. Hij moet voor deze pleegzorg een eigen bijdrage betalen. Hij maakt dus kosten voor het kind. Het is dus niet vreemd dat hij ook nog dacht recht te hebben op een kindgebonden aanvulling op zijn



WAJONG-uitkering. Is dit fraude? Maar ook hier is de discretionaire ruimte van de uitvoerders van de sociale zekerheid beperkt. Dat geldt zowel voor het UWV als voor gemeenten.

### **Gevraagd: lef van gemeenten**

Als je mensen klem zet, gaan ze eigen oplossingen verzinnen. Vanwege de kostendelersnorm laten mensen zich op papier uitschrijven, maar wonen nog op dezelfde plek. Het aantal postadressen neemt al weer toe. Dat kan dan weer worden gekwalificeerd als fraude, met alle boetemaatregelen van dien. Deze burgerlijke ongehoorzaamheid is niet nodig als gemeenten bestuurlijk ongehoorzaam durven zijn. Zij moeten het lef hebben om in een aantal gevallen openlijk de kostendelersnorm niet toe te passen en zoals Han Noten, voorzitter van de Transitiecommissie Sociaal Domein, hen aanspoort veel nadrukkelijker gebruik gaan maken van de uitzonderingsbepalingen die de Participatiewet wel degelijk kent (zie kader). Die openheid is van belang omdat zo duidelijk wordt welke averechtse effecten optreden. En het verschil passen ze uit eigen zak bij. Een dergelijke bestuurlijke ongehoorzaamheid is een krachtig signaal om ook van de derde decentralisatie een echte decentralisatie te maken waarbij gemeenten kunnen doen wat de decentralisatie belooft: maatwerk leveren en problemen op alle levensdomeinen in hun samenhang aanpakken.

### **Er kan meer dan we denken**

Transitiecommissievoorzitter Han Noten suggereerde op Divosa-najaarscongres van 26 november 2015 dat de Participatiewet meer mogelijkheden biedt dan de gemeenten zelf denken. Hij baseert zich onder meer op artikel 16: bij dringende redenen kan het college toch bijstand verlenen, ook al is er geen recht. De wet formuleert zeer specifieke uitkeringsnormen voor groepen als jongeren, schoolverlaters, kostendelers, alleenstaanden, gehuwden/samenwonenden, et cetera. Maar als die normen aantoonbaar maatwerkoplossingen blokkeren kan het college via artikel 16 uitzonderingen op de regel toepassen. Weliswaar kent de Participatiewet in artikel 9 een strenge arbeidsplicht om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen en om mee te werken aan re-integratie. Maar ook deze bepalingen kennen weer ontheffingen voor specifieke groepen en onder bijzondere omstandigheden. Hier ontstaat dus lokale beleidsruimte, die benut kan worden. De wet verplicht bijstandsgerechtigden aan gemeenten die informatie te verschaffen die gevolgen kunnen hebben voor het recht op en de hoogte van de uitkering. Wie dat nalaat fraudeert, met heftige sancties. Maar ook hier is inmiddels door jurisprudentie nuancering aangebracht, waardoor de ernst van de gedragingen en de mate van verwijtbaarheid moet worden meegewogen. Ook hier kent de wet een uitwijkmogelijkheid in artikel 18, lid 11 en 12: ‘Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.’

Ook in het toepassen van de bijzondere bijstand zit meer ruimte dan gemeenten vaak nemen. Er is een recht op bijzondere bijstand indien ‘de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm.’ Bijzondere omstandigheden en noodzakelijke kosten zijn rekbare begrippen, waarmee gemeenten beleidsruimte kunnen creëren. Kortom, de Participatiewet regelt veel dicht, maar biedt ook steeds weer uitwijkmogelijkheden. Het is dus, zoals Noten benadrukt, niet alleen een kwestie van kunnen, maar vooral ook van willen. En zeker, wie uitzonderingen mogelijk maakt, raakt verzeild in gemeentelijke discussie over willekeur, menselijkheid, aanzuigende werking en noem maar op. Maar waren de decentralisaties niet juist bedoeld om die discussies te voeren in plaats van ze op voorhand te ontwijken? (PH/JvdL)

## **9. DE SCEPSIS VOORBIJ**

Het was een prijzige opleiding met tamelijk ambitieuze jonge ambtenaren. Ze opereerden op strategische functies in het gemeentelijke apparaat, vaak dicht bij het college van B&W. Het waren – zo zou je het kunnen samenvatten – toekomstige leidinggevendenden van de decentrale staat die we nu aan het creëren zijn. Daar spraken we die middag ook over. Over de rol van burgers, over eigenaarschap, over andere omgangsvormen tussen professionals en burgers, tussen formele instituties en informele krachten in de samenleving. We spraken over de ambities van de nieuwe verzorgingssteden.

En eigenlijk geloofden ze, een enkeling uitgezonderd, er niet in. Hoe langer het gesprek duurde, hoe sceptischer het gezelschap werd. Het is een soort ongeloof dat we in stadhuizen vaker tegen komen, niet zozeer in de officiële beleidsnota’s (want die preken het nieuwe gedachtegoed), maar in de onderonsjes, de wandelgang, bij de koffieautomaat. Het is een soort ondergrondse ambtelijke aarzeling waar ook onderzoekers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en het Planbureau voor de Leefomgeving op stuitten toen zij antwoord zochten op de vraag waar de grote verscheidenheid aan uitingen van wat zij ‘de energieke samenleving’ noemen nu op stuk lopen.

### **Een rubberen muur**

In hun rapport *Leren door te doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving* onderscheiden zij vijf belemmeringen, die met elkaar een soort rubberen muur vormen waartegen krachten van buiten, maatschappelijke initiatieven, andere praktijken, nieuwe vormen van burger-eigenaarschap te hoop lopen.

De eerste belemmering wordt gevormd door gevestigde belangen van instituties, die zich bedreigd voelen en de hakken in het zand zetten. Ambtenaren hebben hier vaak jarenlange contacten mee opgebouwd en zijn hier niet ongevoelig voor.

De tweede zit in de aversie van ambtelijke apparaten (en wethouders) voor risico's en de daaruit voortvloeiende neiging om alles te controleren en te kunnen afrekenen; eisen waar initiatieven van buiten niet op voorhand aan voldoen.

De derde belemmering zit in de inrichting van de eigen gemeentelijke organisatie met al zijn verkokeringen en piketpaaltjes, waar initiatieven van burgers door worden opgesloten en ontmanteld.

Het vierde obstakel is in een ontoegankelijk web van ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken, waar krachten van buiten nauwelijks greep op kunnen krijgen. En, tenslotte, zo constateerden de NSOB/PvdL-onderzoekers, stuiten vernieuwingen van buiten op allerhande meer of minder uitgesproken vormen van scepsis en ongelooft.

Dat laatste vormt de bron waaruit de jonge ambtenaren uit putten toen zij hun aarzelingen de vrije loop lieten. Eigenlijk kent iedereen ze wel. De onderzoekers schudden ze in hun rapport zo uit hun mouwen: 'Hoezo zouden burgers dat allemaal willen? Is de overheid niet simpelweg verantwoordelijkheid aan het afwentelen? Is het niet een kleine minderheid van hoogopgeleide burgers die via 'maatschappelijk initiatief' zijn eigen gelijk regelt? Is het geen modegril, een hype die te onbetrouwbaar is om écht belangrijke taken aan over te laten? Wat te doen met mensen die moeilijk mee kunnen en niet op eigen kracht verder komen? Hoe groot is het democratisch gehalte eigenlijk?'

### Ambtelijke binnenwereld en burgerlijke buitenwereld

Het zijn serieuze bedenkingen die – zo weten we inmiddels uit ervaring - moeilijk met overtuigend bewijs of doorslaggevende tegenwerpingen kunnen worden gepareerd. Het is een confrontatie tussen twee gezichtspunten, de ambtelijke binnenwereld versus de buitenwereld van burgers, die ieder een ander perspectief op de werkelijkheid genereren. Nog één keer de NSOB/PvdL-onderzoekers: 'Buiten is maatwerk nodig, maar binnen is rechtmatigheid en gelijke behandeling een basisbeginsel. Buiten is ruimte de regel,

**Buiten het gemeentehuis is specifiek maatwerk nodig, maar binnen is rechtmatigheid en gelijke behandeling een basisbeginsel. Dat wringt.**

maar binnen moet publiek geld deugdelijk verantwoord worden. Buiten denken we in mogelijkheden, maar binnen geldt toch ook het belang van de beperking; al was het alleen al omdat de middelen beperkt zijn, er wettelijke kaders zijn die ooit met redenen bedacht waren, en de overheid vanuit de beginselen van goed bestuur moet handelen. Wat voor de één geldt is ook voor een gelijke andere aan de orde. Dergelijke principes trekken een wissel op de handelingsmogelijkheden van ambtenaren in hun omgang met de buitenwereld.'

Dat zijn dus reële positieverschillen, die je niet overbrugt door burgers te verwijten dat ze elitair zijn en niet

voor de kwetsbare medemens opkomen, maar ook niet door ambtenaren te verwijten dat ze star en bureaucratisch zijn. Het zijn reële bedenkingen, maar ze zijn alleen niet handelingsgericht. In hun bestseller *Switch. How to change things when change is hard* korten de Amerikaanse auteurs Chip and Dan Heath dat af als TBU: *True But Useless*. Het helpt je niet om te leren herkennen waarom het ene initiatief slaagt en het andere faalt, waarom het ene initiatief een verschil maakt en het andere niet. Maar wat moet je dan wel doen? Hoe voorkom je dat maatschappelijke energie en de kracht van burgers vastloopt in het moeras van scepsis? Dat lukt niet door in zijn algemeenheid het debat aan te gaan, want dat verzandt al snel in een ondoorgrondelijk loopgravengevecht.

### Nooit over, altijd met...

Er is eigenlijk maar één uitweg: maak het tastbaar, hou het klein, probeer het uit en stel dan opnieuw de vragen en bekijk welke antwoorden er vanuit de praktijk ontstaan. Dan gaat het ergens over. Zo besloot de gemeente Wageningen voor de omgang met ingewikkelde complexe hulpvragen dat er nooit meer over maar altijd met de betrokken burgers gesproken zou worden. Met die regel wil de gemeente recht doen aan het principe dat als mensen zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor de oplossing van hun problemen dat het dan niet meer passend is om daarover professionele onderonsjes te organiseren. Dan moeten ze ook volwaardig meepraten.

Die nieuwe regel wordt strikt toegepast. En zie: daar komen alle vragen. Sommige mensen willen niet. Sommige mensen voelen dat ze voor een professioneel tribunaal moeten verschijnen. Hulpverleners worstelen met een dubbele loyaliteit, aan wiens zijde staan ze in het gesprek?

Zijn ze vertrouwenspersoon, belangenbehartiger of durven ze zich ook kritisch uit te laten? Wat doen we met mensen die weigeren te verschijnen? Hoe gaan we om met boze burgers die ontevreden zijn omdat ze niet krijgen wat ze vragen? Wat gebeurt er met verzoeken van professionals die toch met elkaar willen overleggen in afwezigheid van hun cliënten?

Dat is allemaal wennen in Wageningen. Het is ook een hoop gedoe. Maar het principe blijft overeind; sterker, (vrijwel) iedereen ziet er het nut van. Maar voor elk probleem wordt een passende oplossing gezocht. En ja, er wordt nog steeds wel eens vergaderd zonder dat de hoofdpersonen aanwezig zijn. Maar toch is er iets wezenlijks veranderd: was het nog niet zo lang geleden uitzonderlijk dat ingewikkelde hulpvragers bij het professionele gesprek aanwezig waren; nu is het uitzonderlijk als dat niet het geval is en moeten daar zwaarwegende argumenten voor worden aangedragen. Daarmee is een standaard veranderd.

Het lijkt maar een klein lokaal voorbeeld. Maar de verandering van de verzorgingsstaat is een keten van kleine voorbeelden, nieuwe standaarden en zoekende experimenten. Er is simpelweg geen andere weg. Er is immers geen handboek of blauwdruk. De discussies die uit deze praktische veranderingen voortvloeien zijn vaak stevig en principiële. Maar ze verzanden niet zo snel in een loopgraven debat, omdat zich in de praktijk juist altijd wel oplossingen voordoen waarmee weer nieuwe stappen vooruit kunnen worden gezet. Precies dat praktische handelingsperspectief ontbrak in die bijeenkomst met jonge veelbelovende ambtenaren, waar hun bedenkingen vrij spel kregen. Zo'n gesprek oogst dus alleen maar negatieve energie, precies de brandstof die we nu net niet kunnen gebruiken.

# TUSSENSTAND 4 WE BEGINNEN NOG MAAR NET

## DE BELOFTEN VAN DE DECENTRALISATIES ALS BLIJVENDE LOKROEP

De beloften van de decentralisaties zijn geen afvinklijst, maar een lokroep. Een lokroep om daadwerkelijk burgers zeggenschap te geven over hun bestaan en ze waar nodig ondersteuning te bieden die ze vooruit helpt. Een jaar is veel te kort om te beoordelen of dat is gelukt. Maar na een jaar zien we wel de zuigkracht van het systeem en de fixatie op individuele casussen. Zo dreigt de kracht in de samenleving uit het oog te worden verloren. Die zuigkracht moeten bewoners en professionals weten te weerstaan. Daarvoor zijn reflexieve professionals nodig en assertieve burgers.

Helena M. is 23 en een moeder van twee kinderen. Een tienermoeder is ze niet, maar was ze wel. Haar kinderen zijn 7 en 5. Ze is opgegroeid in Aruba en via een tante in Almere bij haar broer in H. terecht gekomen. Haar broer zit in de drugs en de wapenhandel. De broer heeft ook vrouwen die voor hem werken als prostituee. Soms nam hij de kinderen mee naar de prostituees. Jeugdzorg vindt het absoluut noodzakelijk dat Helena en de kinderen weggaan bij haar broer en overweegt een uithuisplaatsing van de kinderen.

Kitty, de generalist van het wijkteam onderzoekt wat er mogelijk is om dat laatste te voorkomen. Zij begint met Helena aan een hordenloop vol bureaucratische belemmeringen. Om te beginnen wil de gemeente geen urgentieverklaring voor een woning afgeven. Omdat in Almere Helena's woonprobleem is ontstaan, moet ze naar Almere terug zijn voor een zelfstandige woning. Die weg is echter uitgesloten. De regel voor de regiobinding lijkt het te winnen van het welzijn van de kinderen.

Kitty sleept na lang zeuren en sleuren een urgentiebewijs in de wacht. Daarop krijgt Helena een veel te dure woning aangeboden, terwijl de corporatie weet dat haar financiële situatie penibel is. Maar een toegewezen urgentiewoning, kan je niet zomaar afwijzen. Toch slagen ze erin een goedkopere woning toegewezen te krijgen. Vervolgens hebben ze bijzondere bijstand aangevraagd voor de inrichting van de woning. Helena moet daartoe een hele vragenlijst over alles en nog wat invullen. Bizar, meent Kitty, de gemeente kent immers al haar inkomensgegevens. Desondanks doet de gemeente er vier weken over om tot een beslissing te komen.

Ze vindt het idioot dat ze hierop moet wachten. In een vorige functie werkte Kitty bij de sociale dienst, dus ze zou de procedure makkelijk zelf kunnen afhandelen. Bovendien

had ze als ze zelf de beslissing over de bijzondere bijstand had kunnen nemen, met de bewoner de woning zo goedkoop mogelijk ingericht met tweedehands spullen. Dat was sneller geweest, goedkoper voor de gemeente en prettiger voor de bewoner. Helaas had zij dat mandaat niet.

Helena is erg gemotiveerd om te gaan werken. Juist omdat Kitty als generalist een vertrouwensband met haar had opgebouwd, heeft ze dat enorm kunnen stimuleren. Helena is aan de slag gegaan op een werkervaringsplek in de catering van de sociale werkvoorziening. Er is zelfs uitzicht op uitstroom naar betaald werk. Helena wil zich nu ontwikkelen en niet opnieuw zwanger worden.

Helena heeft niet een stap vooruit gezet, maar een reuzensprong gemaakt. Kitty verdient een standbeeld. Zij maakt de belofte van de drie decentralisaties waar dat problemen op meerdere leefgebieden in hun samenhang worden aangepakt. Een specialist die tot taak heeft haar aan het werk te helpen, zou nooit zo ver zijn gekomen. Maar om echt te kunnen doorpakken moet de generalist wel de strijd durven aangaan met diverse overheidsinstellingen om de problemen daadwerkelijk integraal te kunnen aanpakken. Het kost moeite, maar het kan.

Helena en Kitty vormen de belichaming van de beloften van de decentralisatie. Maar er zijn ook voorbeelden die zorgwekkend zijn. Het verhaal van TSN bijvoorbeeld, die in november surseance van betaling moest aanvragen voor het bedrijfs onderdeel Huishoudelijke Hulp, waardoor het ontslag dreigt voor 12.000 thuiszorgmedewersters die werken voor 40.000 huishoudens. Ook dat is een werkelijkheid die door de decentralisaties is voortgebracht. Of het nieuws dat er door de decentralisatie steeds meer verwarde mensen zelfstandig wonen in plaats van in een

instelling. Of de berichtgeving dat zorgaanbieders steeds meer administratief personeel moeten aannemen om te kunnen voldoen aan de uiteenlopende bureaucratische wensen van verschillende gemeenten. Hoe weeg je het succes van Helena af tegen deze zorgwekkende berichten?

## HYPEROBJECT

Dat is ook de vraag die Han Noten vaak krijgt voorgelegd: hoe gaat het met de drie decentralisaties? Noten is door minister Plasterk gevraagd om de Transitiecommissie Sociaal Domein te leiden die de vinger aan de pols moet houden. Hij zou dus een antwoord moeten kunnen geven. Lang breide hij zinnen met komma's als antwoord, tot hij de enige juiste typering vond. Als standaardantwoord zegt hij nu: 'Niet verkeerd.' In al zijn vaagheid is het precies de juiste aanduiding, want het is een wonder dat in die totale omwenteling geen grote ongelukken zijn gebeurd, maar tegelijkertijd weet niemand eigenlijk precies hoe de stand van zaken echt is.

De veranderingen gaan ons bevattingsvermogen nog te boven. Na 1 januari 2015 zijn er zeker zo'n tienduizend professionals op een andere werkplek begonnen met andere collega's als lid van een sociaal wijkteam. Een formatie van sociale professionals die dichtbij en samen met mensen de ondersteuning zou moeten gaan organiseren en moest zien te voorkomen dat er gemakkelijk werd doorverwezen naar de duurdere regionen van de sociale sector, waar specialisten werken. Acht op de tien gemeenten besloot tot de instelling van sociaal wijkteams als vaandel dragers van de beoogde vernieuwing: ontschotte ondersteuning, snel maatwerk en effectief doorverwijzen. Soms nam zo'n

wijkteam ook de taken van de jeugdzorg op zich, maar vaker trokken de jeugdzorgwerkers in eigen teams de wijken in. Tegelijkertijd moesten gemeenten een onwaarschijnlijke hoeveelheid nieuwe inkoopcontracten, herziene financiële afspraken en nieuwe aanbestedingen zien af te ronden.

Hoe kan je zo'n enorme onderneming in één oordeel vangen? Niet dus. Han Noten spreekt daarom over het sociaal domein als een hyperobject. 'Na 1 januari 2015 hebben we afgesproken dat we maatwerk gaan leveren, zonder ons te realiseren dat we totaal niet zijn ingericht om maatwerk te leveren. Het sociaal domein is daarmee een hyperobject geworden. Een object kun je modelleren, veranderen. Hyperobjecten zijn daarentegen zo groot dat je er niet omheen kunt. Je bevindt je in het object. Je maakt onvermijdelijk onderdeel uit van de transformatie. Je doet een interventie en denkt dat die deugt, maar weet dat niet zeker.' De commissievoorzitter noemt de decentralisatie daarom een 'buitengewoon onzeker en angstig project'.

## 17 HULPVERLENERS

Net zo min als de voorzitter van de Transitiecommissie kunnen wij een algemeen oordeel geven over het welslagen van de decentralisaties. Wij hebben op onze reis door het land wel gezien waar beleidsmakers en professionals zijn begonnen en wat daardoor uit het oog dreigt te raken. De antwoorden die we kregen bij de 3D-Bingo (zie p.6) waren ook veelzeggend. Mensen noemden als eerste de beloften die te maken hebben met het ontstaan van sociale wijkteams. Het ging om nabijheid, een integrale aanpak en meer ruimte voor de professionals. Het zijn de beloften die gaan over hun eigen werk, die het meest op het puntje van

hun tong liggen. De beloften die gaan over zeggenschap van bewoners of de omwenteling van het systeem, werden veel minder genoemd.

Deze focus is op zich begrijpelijk. In de verhalen over de noodzaak van de decentralisaties werd vaak het beeld opgeroepen van het multiprobleemgezin waar 17 verschillende hulpverleners de deur plat liepen. Ook wij hebben vaak genoeg geschermd met dat schrikbeeld. En begrijp ons goed. Die verkokering was een ramp. Maar weten wat je niet wilt, is nog iets anders dan begrijpen wat je wel wilt.

De belofte van de drie decentralisaties is dat problemen op meerdere levensdomeinen in hun samenhang worden aangepakt. Toch zijn we voorbeelden tegengekomen van keukentafelgesprekken waar dat gedachtegoed niet bepaald was doorgedrongen. Zo lazen we een verslag van een vrouw die thuiszorg had gevraagd om het huishouden draaiende te houden gedurende haar intensieve behandeling van borstkanker. In het gesprek kwamen de financiële zorgen van de bewoner (schulden, te laag inkomen) uitgebreid aan bod en ook de zorgen om de meerderjarige zoon die werkloos en doelloos op de bank hing. In het gespreksverslag werd er plichtsgetrouw melding van gemaakt zonder dat er iets mee werd gedaan. De vrouw kreeg wel wat thuiszorg aangeboden, maar dat was zo cryptisch opgeschreven dat de bewoner en haar begeleider dat niet konden opmaken uit de brief. Natuurlijk kan geen enkele transformatie garanderen dat al die tienduizend medewerkers van sociale wijkteams hun werk voortreffelijk doen. Dit treurige keukentafelgesprek kan de uitzondering zijn die de regel bevestigt. Toch is er reden om daaraan te twifelen.

Als we kijken naar de samenstelling van de sociale wijkteams dan zien we dat in de meeste gemeenten de teams gedomineerd worden door zorgprofessionals.

De deelname van professionals op het terrein van werk, inkomen en schuldhulpverlening is verre van vanzelfsprekend. En zelfs als er mensen in de teams zitten die verstand hebben van mensen aan het werk helpen en schulden saneren is dat nog geen garantie dat die kennis ook wordt gedeeld. Kitty, de generalist uit het begin van dit essay, had ervaring bij de sociale dienst, maar tijd om haar collega's te ondersteunen had ze nauwelijks. Vaak wordt voor de verhoudingen binnen sociale wijkteams het motto gehanteerd dat de professionals generalist zijn voor de bewoners, maar specialist zijn binnen het team. Het is alleen nog een hele zoektocht hoe de teamleden hun kennis op een optimale manier delen.

## LEERPROCES

Bij het verbeteren van de effectiviteit van sociale wijkteams gaat het in essentie om het organiseren van leerprocessen. Het is niet dat er niks wordt gedaan aan training van de professionals in het sociale wijkteam. De agenda's van professionals staan vol met trainingen. Bijles in schuldhulpverlening. Training in gesprekstechnieken en natuurlijk cursussen om de administratieve systemen onder de knie te krijgen. Maar de manier waarop het leren is georganiseerd staat in zekere zin haaks op de basisfilosofie van de decentralisatie. Vaak wordt van boven bedacht wat van onderop moet worden geleerd. Dat maakt de aansluiting tussen al die nuttige kennis en de praktijk van de professionals problematisch.

De uitdaging is om veel meer peer-education te organiseren. Hoe leren professionals in de wijkteams van elkaars werkwijze? Hoe leren ze van elkaars ervaringen?

Daarom is het vertellen van verhalen zo belangrijk. Verhalen van belemmeringen, maar ook verhalen over successen. Het is zaak om daar – met behulp van de moderne informatietechnologie – toegankelijke platforms voor te creëren. Buurtzorg heeft met veel succes zulke platforms gecreëerd voor haar zelfsturende teams. Het gaat om het bevorderen van een cultuur waarin het vragen van hulp gewoon moet worden. Dat is het nu nog niet. Bij een van onze werkbezoeken spraken we een medewerker van Jeugdbescherming die speciaal was belast om generalisten te ondersteunen in de omgang met gezinnen met gestapelde problematiek. Vier uur per week had ze daarvoor. Maar die uren maakte ze niet vol omdat ze weinig vragen kreeg.

Het versterken van het lerend vermogen is niet alleen een kwestie van het verbeteren van de professionaliteit van de individuele generalist. Het gaat ook om het organiseren van korte lijnen in professionele netwerken. In het oude systeem werd gespecialiseerde kennis ingeschakeld door een bewoner door te verwijzen. Bij de nieuwe manier van denken past veeleer dat specialistische kennis naar voren wordt gehaald in het proces. De specialist helpt de generalist om een beter plan van aanpak te maken, in plaats van de hele zaak over te nemen. Een voorbeeld van deze nieuwe manier van werken is Alert4You van het M.O.C. 't Kabouterhuis in de regio Amsterdam. Vroeger gingen jonge kinderen met gedragsproblemen naar de gespecialiseerde opvang van het Kabouterhuis. Nu wordt geprobeerd om pedagogisch medewerkers te trainen in de omgang met kinderen die een bijzondere omgang nodig hebben.

Het anders organiseren van het netwerk is ook essentieel in de verhouding ten aanzien van huisartsen. Het gros van de verwijzingen voor gespecialiseerde jeugdzorg komt van huisartsen. Als er op die manier verschillende

routes naar gespecialiseerde jeugdzorg naast elkaar bestaan zonder contact dan komt er van het ideaal dat de problemen op alle levensdomeinen in hun samenhang worden aangepakt weinig terecht. De praktijkondersteuners van huisartsen kunnen een essentiële rol spelen in het verbeteren van de verbinding tussen huisartsen en sociale wijkteams. Langzaam maar zeker zie je dat de lijnen in wijken korter worden en dat er professionele netwerken ontstaan waar men elkaar kent.

## KRACHT VAN DE SAMENLEVING

Als de professionaliteit van de sociale wijkteams en het kennisnetwerk er omheen wordt verbeterd, is dat een enorme sprong voorwaarts. Toch wordt daarmee maar een deel van de beloften van de decentralisatie dichterbij gebracht. Bij die beloften hoort namelijk ook dat burgers niet louter consumenten zijn van ondersteuning en zorg, maar eigenaren worden van oplossingen. Er moet een nieuwe verhouding ontstaan tussen professionals en 'amateurs' zodat veel meer gebruik kan worden gemaakt van de kracht van de samenleving. Bij onze 3D-Bingo werden deze beloften minder vaak genoemd.

In onze ogen zijn het daarentegen juist deze beloften waar het om gaat in de transformatie. Een inspiratiebron hierbij kan een uitspraak van Gandhi zijn: 'Alles wat je voor me doet, zonder mij, doe je tegen mij.' De Nederlandse verzorgingsstaat heeft een lange traditie om voor mensen te zorgen zonder mensen een stem te geven in de manier waarop er voor hen wordt gezorgd. De drie decentralisaties moeten daarmee breken. Het biedt ook een houvast om het succes van de decentralisaties te beoordelen. Nogal eens

lijkt het belangrijkste criterium te zijn of de bezuinigingen worden behaald. Lukt het om minder geld uit te geven in het sociale domein? Een alternatief criterium zou kunnen zijn: lukt het mensen om meer zeggenschap te geven over hun leven? Wordt de juiste ondersteuning geboden om hen het heft in eigen hand te laten nemen? Lukt het meer mensen om al dan niet met behulp van hun sociale netwerk het leven te leiden dat ze willen leiden?

Her en der in het land worden op dit terrein mooie vorderingen gemaakt. In Wageningen is het adagium overgenomen dat er nooit over een gezin wordt gesproken zonder het gezin. In de praktijk geeft dit geregeld gedoe. Het betekent dat het lastiger is om afspraken te maken, maar het dwingt hulpverleners wel om bewoners een stem te geven. Op andere plekken is dit streven naar eigen regie vertaald als een streven naar het optimaal gebruik maken van eigen kracht.

Maar met het idee van eigen kracht is iets vreemds aan de hand. Van oorsprong is het een emancipatoir begrip. Zo staat het ook in de Jeugdwet. Als de overheid dreigt in te grijpen dan heeft het gezin het recht om familiegroepsplan te maken. Een plan dat een gezin heeft opgesteld met familie, vrienden en burens. Als ze een goed plan maken om uit de sores te komen kan een onder toezichtstelling of een uithuisplaatsing worden voorkomen. In veel gemeenten wordt eigen kracht echter vooral ingezet als voorwaarde om voor steun van de overheid in aanmerking te komen. In dat geval is eigen kracht geen voertuig voor emancipatie, maar een examen.

Zo'n eis om eerst in eigen omgeving te kijken wat voor steun er georganiseerd kan worden, heeft averechtse effecten. Het is dan aantrekkelijk om te roepen: 'ik heb niemand, ik ken niemand, niemand kan me helpen.' Zo hoorden we van een

bijeenkomst van budgethouders waar mensen elkaar tips uitwisselden over het aangaan van keukentafelgesprekken. 'Je moet je niet opmaken, dan zie je er depressiever uit en krijg je meer voor elkaar.' Bij een andere bijeenkomst bekende een hulpverlener dat hij zijn eigen moeder had verboden om in het keukentafel gesprek te zeggen dat ze contact met haar kinderen had. Een voertuig voor emancipatie is zo verworden tot een premie op het etaleren van machteloosheid.

## BOTSENDE PRINCIPES

Wat zich hier wreekt is een botsing van twee ordenende principes. In de verzorgingsstaat wordt geld verdeeld op basis van het principe van het compenseren van noden: wie onder het bestaansminimum zakt heeft recht op een bijstandsuitkering. De participatiesamenleving is daarentegen gebaseerd op het idee dat eigen initiatief loont. Deze twee organisatieprincipes botsen op elkaar. Als iemand met een uitkering zijn dakloze neef in huis opneemt, dan wordt hij niet beloond voor dit sociaal wenselijke gedrag, maar wordt de uitkering gekort vanwege de kostendelersnorm. In een zwartboek dat is aangeboden aan de Amsterdamse wethouder Arjan Vliegthart is dan ook geconstateerd dat er een afnemende bereidheid is bij familieleden om mensen al dan niet tijdelijk onderdak te verschaffen. Hetzelfde geldt voor mensen die hun hulpbehoevende ouders in huis nemen. Of zoals een man die zijn Egyptische schoonmoeder in huis had genomen verzuchtte: 'Wij doen precies wat de overheid wil, wij zijn het schoolvoorbeeld van de participatiesamenleving, we sparen de overheid heel veel geld uit en als beloning wordt de uitkering van mijn schoonmoeder gekort.' Deze mantelzorgboete bestaat alleen



voor allochtonen die geen volledige AOW-uitkering hebben. Een schandvlek waar vrijwel niemand zich over opwindt.

Om uit de wurggreep van botsende principes te komen is het goed om te breken met het idee dat mensen eerst steun moeten organiseren in eigen kring en dan pas bij de overheid mogen aankloppen. De aantrekkelijkheid van Eigen Kracht conferenties is nu juist dat er een integraal plan wordt gemaakt waarbij sommige taken in eigen kring worden opgepakt en andere door professionals worden uitgevoerd. Een keukentafelgesprek is geen eigen kracht conferentie, maar het is wel raadzaam om eerst plannen te maken en dan pas te kijken wie wat kan doen. Dan is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk van het plan te realiseren. Het getuigt dan juist van kracht als een deel in eigen kring gerealiseerd kan worden en het vergroot de legitimiteit van de claim op overheidssteun voor de andere onderdelen van het plan.

Om te breken met het idee van de eigen kracht als examen kan het zelfs een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bewoner en professional zijn om op zoek te gaan naar hulpbronnen in het eigen netwerk die de greep op het eigen bestaan versterken. Zo vertelde een generalist in Eindhoven dat ze een cliënt had die niet kon instromen in de wettelijke schuldsanering omdat ze weigerde haar auto op te geven. Meestal houdt het dan op. Deze generalist wilde echter weten *waarom* de bewoner haar auto niet wilde opgeven. Haar dochter bleek chronisch ziek te zijn en ze wilde te alle tijden 's nachts naar het ziekenhuis kunnen rijden. Aangemoedigd door de generalist is de bewoner vervolgens aan de burens gaan vragen of ze in geval van nood hun auto mochten lenen. Die waren daar van harte toe bereid. Ze kreeg zelfs een reservesleutel van de auto, zodat ze hen niet wakker hoefde te maken als het nodig

was. Nu was de vrouw bereid haar auto op te geven en kon ze haar schulden wegwerken.

Bij jeugdzorgaanbieder Youké maken ze gebruik van JIM's: jouw informele mentor. Bij hulpverleningstrajecten voor jongeren tussen de 15 en de 23 vragen ze de jongeren om in hun netwerk een informele mentor te vinden. In het vinden van een goede informele mentor wordt veel tijd gestoken. Die investering betaalt zich dubbel en dwars terug. De gemiddelde generalist heeft echter de tijd niet om eerst te investeren in het netwerk. Dan rest alleen de obligate vraag en wie kan jou in je netwerk helpen? Het is eigenlijk weinig verbazingwekkend dat de meeste mensen dan zeggen dat ze niemand hebben. In Walcheren is daarom besloten om een aantal medewerkers aan te stellen die expliciet tot taak hebben om het gesprek met het netwerk tot stand te brengen. Dat werkt buiten verwachting goed.

## COLLECTIEVE ACTIE

Zo'n expliciete keuze van de organisatie is verstandig omdat voor elke generalist de lokroep van de individuele casus heel sterk is. Naast steun van het eigen netwerk kunnen bewoners ook steun krijgen van elkaar. Hier geldt echter hetzelfde dilemma als bij pogingen om het netwerk te versterken. De kost gaat voor de baat uit. Het kan heel zinnig zijn om ouders die problemen hebben met kinderen met een ecstasy-verslaving met elkaar in contact te brengen. Maar er is binnen de meeste sociale wijkteams geen systeem om zulke terugkerende kwesties te herkennen en er collectieve actie op te ondernemen. Zo'n collectieve actie, het bevorderen van contact tussen lotgenoten, staat ook haaks op de dominante werkwijze in sociale wijkteams. Daarin staat de

relatie tussen de bewoner en de generalist centraal.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij het mobiliseren van verenigingen en sociale netwerken in de wijk. Een van de redenen om zich in de wijk te nestelen was om zo beter te kunnen aansluiten bij wat wel 'de draagbare samenleving' wordt genoemd. We kunnen iemand dagbesteding aanbieden, maar misschien kan daarbij ook gebruik worden gemaakt van het lokale verenigingsnetwerk. Dan moet dat netwerk wel bekend zijn bij de generalist en moet dat verenigingsnetwerk wel actief worden betrokken bij de oplossing van de lokale sociale problemen. Er zijn geslaagde voorbeelden. Zo werkt voetbalvereniging V.V. De Meern mee aan het project Trainerskracht. In dit project geven moeilijk opvoedbare jongeren training aan de kleinste voetballertjes van de club. Door de jongeren verantwoordelijkheid te geven, verandert hun gedrag. Ze zijn nu geen probleemgeval die iets moet leren, maar de trainer die anderen iets leert. Het heeft de organisatoren van het project van de Hogeschool Utrecht echter veel tijd gekost om de club mee te krijgen. De gemiddelde generalist heeft die tijd niet. Zo komt er vaak maar bar weinig terecht van het mobiliseren van de bestaande netwerken in de buurt. In alle drie de gevallen (versterken sociale netwerken, het organiseren van lotgenoten en het verbeteren van de aansluiting bij het bestaande maatschappelijke middenveld) gaan de kosten voor de baat uit. In de drukte van alledag betekent dit dat geen enkele organisatie bereid is om die kosten voor zijn rekening te nemen. Zo blijft de belofte om uit te gaan van de kracht van de samenleving goeddeels een illusie.

## KRUISTOCHT TEGEN HET SYSTEEM

Om de beloften van de decentralisatie waar te maken zou veel meer tijd en energie moeten worden gestoken in het mobiliseren van de kracht van de samenleving. In de praktijk van alledag gaat echter de meeste tijd zitten in het bedwingen van het systeem. Kitty moest enorm zeuren en sleuren om een urgentieverklaring te krijgen voor Helena. Daarna waren er nog problemen met de toewijzing van de woning en met de bijzondere bijstand. Het idee bij hulpverlening is dat bewoners een probleem hebben en de hulpverlener de bewoner helpt zijn problemen de baas te worden. Maar nogal eens creëert de overheid het probleem, of maakt het groter dan het misschien wel was.

Een dakloze man heeft in de periode dat hij geen vaste woning had een scooter die op zijn naam stond niet uitgeschreven. En dus kreeg hij diverse automatisch gegenereerde boetes voor het bezitten van een niet verzekerde scooter. Die boetes werden naar adressen gestuurd waar hij allang niet meer woonde. Inmiddels gaat het beter met hem. Hij woont beschermd, hij heeft een baan en hij kan zelfstandig gaan wonen. Maar hij heeft inmiddels wel een boete openstaan van € 1200,- bij het CJIB. Het CJIB dreigt met gijzeling als hij niet betaalt. In dat geval verliest hij zijn baan en dreigt alles in duigen te vallen. Het lukt de generalist uiteindelijk om de gijzeling te voorkomen. Er wordt een betalingsregeling afgesloten van € 200,- per maand. Maar hierdoor kan hij niet meer zelfstandig wonen. Hij moet daardoor een half jaar langer in beschermd wonen blijven wonen. De kosten daarvan bedragen minstens € 12.000,-. Dat is wat wij in het eerste deel van Nabij is beter 'hardnekkige kortzichtigheid' noemden.

De strijd tegen dit soort bureaucratische barrières voor praktische oplossingen neemt een ongelooflijk veel tijd in beslag. Bij een van onze bezoeken vertelde een generalist dat zij een uithuisplaatsing van een kind had kunnen voorkomen door kinderopvang te organiseren voor de kinderen. Door de kinderopvang kon de moeder de zorg net bolwerken zonder dat het uit de hand liep. Omdat de moeder geen werk had kon ze dit niet betalen. Het is uiteindelijk betaald uit het jeugdzorgbudget. Maar dat heeft wel een half jaar geduurd. ‘Dat doe ik nooit meer’, verzuchtte de generalist. Om er daarna aan toe te voegen dat ze het waarschijnlijk volgende keer weer zou doen als het nodig was, maar er wel van baalt dat het zoveel tijd kost.

De wens tot maatwerk botst in zulke gevallen op regels die niet aansluiten bij de nieuwe manier van werken. Het levert een enorme zuigkracht van het systeem op. Niet de oplossingen van de leefwereld, maar de eisen van de systeemwereld staan voorop. De decentralisaties kunnen alleen slagen als voor deze tijdrovende beslechting van bureaucratische belemmeringen een structurele oplossing wordt gevonden. Dat vergt wel een nieuw beoordelingskader voor maatwerk.

## PRECEDENTWERKING

Van oudsher geldt in de bureaucratie dat rechtmatigheid de doorslaggevende waarde is. Albert Jan Kruijer van het Instituut voor Publieke Waarden heeft betoogd dat het beter is om naast rechtmatigheid ook doelmatigheid en betrokkenheid als waarden op te nemen. De regel is nu dat eerder wordt gekozen voor een aanpak die rechtmatig is, zelfs als die oplossing de overheid veel meer kost en hij

haaks staat op de wensen van de betrokken bewoner. Zo vertelde een generalist het verhaal van twee Antilliaanse werklozen die werk hadden gevonden in de Antillen, maar geen geld hadden voor de oversteeek. Door in de Antillen te gaan werken, zou de gemeente twee bijstandsuitkeringen uitsparen. Vanuit kostenoverwegingen was het veel verstandiger om de overtocht te betalen dan om de uitkering te blijven ophoesten. Bovendien was het een initiatief van de mensen zelf. Dat zou juist beloond moeten worden.

Maar de gemeente was bang voor precedentwerking. En onder welke noemer zouden deze uitgaven dan geschaard moeten worden? De wethouder wilde eerst beleid maken en pas als het binnen het beleid past, zou het zijn toegestaan. Uiteindelijk wist de generalist deze tijdrovende omweg te vermijden. Dat wil niet zeggen dat de oplossing onrechtmatig is, want een beroep op artikel 16 van de Participatiewet (zie kader p. 36), maakt het rechtmatig. Het betekent wel dat angst voor willekeur wordt beteugeld om ruimte te maken voor maatwerk dat goedkoper is of beter aansluit bij de wensen van bewoners.

Zo’n nieuw beoordelingskader vergt andere kwaliteiten van generalisten. Ze moeten zich scholen in het maken van integrale maatschappelijke kosten baten analyses.

Veel hulpverleners schuwen de zakjapanner, ze denken niet graag na over geld. Toch helpt het. Wie weet wat de standaardoplossing kost, kan makkelijker steun verwerven voor een maatwerkoplossing die goedkoper is. Het denken over geld creëert dus een nieuwe vrijheid voor professionals. Het betekent wel dat professionals zich minder snel kunnen verschuilen achter de regels. De meest ingewikkelde opgave wordt dan om te bedenken waar de ruimte voor maatwerk kan worden opgerekt en waar dat niet kan. Klagen over het

starre systeem is een populaire sport onder hulpverleners. Met een ander afwegingskader bestaat er een alternatief voor het klagen: een alternatief voorstellen. Je hoeft je niet meer neer te leggen bij een nee. Het kan wel.

Om de ruimte voor maatwerk op te rekken, helpt het ook om de bureaucratie niet als vijand te zien. Rechtmatigheid is een belangrijke waarde, waar je niet laatdunkend over moet doen. Veel generalisten ergeren zich als ze voor een aanvraag van een urgentiebewijs of een bijzondere bijstand weer een hele vragenlijst moeten invullen. In plaats van te klagen, kan echter ook worden meegedacht. Dat betekent dat je de bureaucratische ‘ander’ de collegiale vraag kunt stellen: wat heb je nodig om jouw werk goed te doen? Een inspiratiebron kan zijn het wederzijdse leerproces tussen bureau jeugdzorg in Amsterdam (nu Jeugdbescherming Regio Amsterdam) en de rechtbanken. Toen gezinscoaches bedachten dat ze het tijdrovende contactjournaal wilden afschaffen was de eerste reactie van de rechtbank dat dit niet kon. Door een dialoog te starten over de vraag welke informatie wel nodig is, werd een oplossing gevonden die beide partijen minder tijd kostte. Zulke dialooggesprekken tussen de uitvoering en de back office zijn broodnodig, maar helaas nog erg zeldzaam.

## GEEN WEG TERUG

De meningsvorming over grote veranderingen in de publieke sector heeft zijn eigen dynamiek. Lopende de zoektocht naar veranderingen bestrijden optimisten en pessimisten elkaar te vuur en te zwaard. De optimisten beloven te veel en de pessimisten verwachten te weinig. De waarheid ligt er tussen in. Of om de woorden van commissievoorzitter

Han Noten nog een keer te herhalen: ‘Het gaat niet verkeerd.’ Daar moeten we het vooralsnog mee doen.

Maar we moeten verder. Er is geen weg terug. De slechtste reactie zou zijn om de boel alweer op de schop te gooien nog voor de veranderingen zich hebben kunnen bewijzen. We beginnen nog maar net. Het is een hele opgave om de kracht van de samenleving optimaal te benutten en om niet voor mensen te werken, maar met mensen. Daarvoor moeten we de systeemwereld met zijn eeuwige zuigkracht niet verketteren, maar omvormen. We moeten zorgen dat Helena en Kitty niet de uitzondering worden in het sociale domein, maar de normaalste zaak van de wereld.

Dat besef - terug naar iets essentieel - is er wel degelijk. Het is niet voor niks dat er de laatste jaren een nieuw buzzwoord in de vergaderzalen van gemeentehuizen en aan directietafels van instellingen in de publieke sector is gaan rondzoemen. Het is het woord ‘bedoeling’, altijd voorafgaand aan het lidwoord ‘de’ en meestal ondergebracht in de zinsnede: terug naar de bedoeling. Het duikt op bij ingewikkelde problemen, complexe zaken en tijdrovende kwesties en dient zich aan als een soort euraka-moment. Waar ging het ook al weer allemaal om? Laten we terugkeren naar de bedoeling?

Het woord is aangedragen door Wouter Hart, nog niet zo lang geleden een jonge verdienstelijk organisatie-adviseur waar maar weinigen van hadden gehoord. Maar hij bundelde zijn ervaringen in een boek dat hij *Verdraaide organisaties* als titel meegaf, met als onderkop: *Terug naar de bedoeling*. Het boek verscheen eind 2012 en begon vervolgens langzaam aan een gestage opmars in de publieke sector. Inmiddels zijn er zo’n 35 duizend exemplaren van verkocht en heeft het boek een plek gevonden op het nachtkastje van beleidsmakers, managers en bestuurders.

# OVER DE AUTEURS

Dat succes tekent de wil om te veranderen. Het biedt een hoopvol perspectief aan mensen die nu draaien aan de knoppen van gemeentelijke organisaties of grote dienstverleningsinstellingen op het terrein van de zorg, welzijn of wonen. Zij zijn – niet zelden daartoe gedwongen door de omstandigheden – cipers geworden van organisaties waar krampachtige beheersbaarheid en gedetailleerde controledrang de toon zijn gaan zetten. Wouter Hart laat overtuigend zien dat in hun ‘verdraaide organisaties’ de natuurlijke principes van organiseren verloren zijn gegaan onder een lawine van on-natuurlijke managementlogica. Daarmee wijst Hart managers de weg die de bureaucratie willen terugdringen, burgers serieus willen nemen en de positie van professionals willen versterken.

Daarmee zijn meteen de twee hoofdrolspelers genoemd die ons de komende jaren verder moeten brengen op de

weg die we eigenlijk nog maar heel kort geleden zijn ingeslagen. Zeker, we hebben leidinggevendend nodig in het openbaar bestuur en de hogere regionen van de instellingen in het sociale domein die de beloften van de decentralisaties in de dagelijkse praktijk moeten zien te organiseren. Maar wat doorslaggevend zal zijn is de mate waarin professionals en burgers de ruimte zullen krijgen om met elkaar in buurten en wijken nieuwe vormen te vinden om niet alleen professionele ondersteuning maar ook onderlinge solidariteit en hulpbetoon te organiseren en daar geldstromen aan te verbinden. Reflexieve professionals en assertieve burgers de ruimte laten om elkaar te vinden is een enorme opgave, maar het is de moeite van alle beleidsmatige en professionele inspanningen meer dan waard. Want daar gaan de beloften van de decentralisaties over. Dat is de echte bedoeling.

**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

## COLOFON

**VERANTWOORDING** DE NEGEN PARAGRAFEN VAN TUSSENSTAND 1, 2 EN 3 ZIJN EERDER GEPUBLICEERD IN DE TWEEWEEKLIJKSE RUBRIEK ‘NABIJ IS BETER’, OP [HTTP://WWW.SOCIALEVRAAGSTUKKEN.NL/SITE/SERIES/NABIJ-IS-BETER/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/series/nabij-is-beter/)

**TEKSTEN** PIETER HILHORST EN JOS VAN DER LANS

**UITGAVE** KING / VNG

**VORMGEVING** ALLESONLINE.NL

**ILLUSTRATIES** MILO.NU

**FOTOGRAFIE** FOTO PIETER HILHORST  
CLAUDIA KAMERGORODSKI

**WEBSITES** WWW.PIETERHILHORST.NL  
WWW.JOSVDLANS.NL

WWW.VNG.NL  
WWW.KINGGEMEENTEN.NL



**Pieter Hilhorst** (1966) is journalist en politicoloog. Hij is medeoprichter van de Goede Gieren coöperatie, een groep actieonderzoekers op het gebied van armoede, schulden en emancipatie. Hij schreef columns voor *de Volkskrant*, was programmamaker bij de IKON, presenteerde het programma VARA-ombudsman, was wethouder financiën, onderwijs en jeugdzaken van de gemeente Amsterdam. Hij schreef onder meer: *De wraak van de publieke zaak* en *Sociaal doe-het-zelven* (met Jos van der Lans). In november 2015 verscheen van zijn hand *De belofte. Over macht, idealisme en politiek*, waarin hij reflecteert over zijn periode als wethouder.

Web: [www.pieterhilhorst.nl](http://www.pieterhilhorst.nl)  
Twitter: @pieterhilhorst



**Jos van der Lans** (1954) is cultuurpsycholoog en journalist/publicist. Hij is medeoprichter van de Goede Gieren coöperatie, een groep actieonderzoekers op het gebied van armoede, schulden en emancipatie. Hij werkte onder meer bij de *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](http://www.canonsociaalwerk.eu), waarin de geschiedenis van de sociale sector wordt ontsloten. 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](http://www.josvdlans.nl)  
Twitter: @josvanderlans

De drie decentralisaties van zorg, werk en jeugd die per 1 januari 2015 een historisch feit werden, dragen grote beloftes met zich mee. Ze beloven vernieuwing van het sociale domein, vernieuwing van de wijze waar op het georganiseerd is en vernieuwing van de rol die burgers erin spelen. In de essaybundel **Nabij is beter** onderzochten *Pieter Hilhorst* en *Jos van der Lans* de dilemma's van de decentralisaties en kondigden zij aan op zoek te gaan naar verhalen die de grote beloftes van de decentralisaties dichter bij de werkelijkheid kunnen brengen.

**Nabij is beter II** is daar het resultaat van. Zij ordenen hun bevindingen rond vragen als: lukt het de leefwereld centraal te stellen, komt er maatwerk tot stand en verandert de systeemwereld mee. Hilhorst en Van der Lans komen met rake observaties, die laten zien dat de werkelijkheid die we achter ons willen laten, zich niet zomaar gewonnen geeft. Zij bekritisieren de onvolkomenheden in het beleid, maar daarmee wijzen ze meteen de weg om deze te boven te komen.

**Nabij is beter II** daagt iedereen uit die bij de nieuwe organisatie van het sociale domein is betrokken; niet alleen om scherp te blijven, maar vooral om met lef en creativiteit nieuwe stappen op de ingeslagen weg te zetten.