

TSS

No. 5 / mei 2011

Tijdschrift voor sociale vraagstukken



Het einde van
**het rotte
welzijnsbestel**

Een jaar op stap met een gezinscoach

Het mes in het Rotterdamse opbouwwerk

Redactieadres

Postbus 19129
3501 DC Utrecht
Telefoon (030) 789 21 60
Fax (030) 789 21 11
www.socialevraagstukken.nl

Hoofdredactie

Marcel Ham, m.ham@movisie.nl

Redactie

Silke van Arum, Krijn van Beek, Marguerite van den Berg, Nanne Boonstra, Lia van Doorn, Tjerk Gualtherie van Weezel, Marco Ploeger, Marcel Spierts, Justus Uitermark, Stijn Verhagen, Imrat Verhoeven

Correctie

www.gedachtenwoorden.nl

Redactieraad

Hans Boutellier, Evelien Tonkens

Basislay-out en opmaak

Erwin Sala, AARGH! creative advertisement & design

Medewerkers aan dit nummer

Nico de Boer, Michiel Bussink, Lenny Haring, Nienke Kuyvenhoven, Fatima Lamkharrat, Jos van der Lans, Edwin Luttkik, José Manshanden, Piet-Hein Peeters, Dieneke de Ruiter, Lotte van Vliet, Ria de Wit

Druk

ÈPOS | PRESS, Zwolle

Abonnementenadministratie

Hexspoor
Postbus 258
5280 AG Boxtel
Antwoordnummer 16524
5280 WJ Boxtel
Telefoonnr : 0411-622683 [wordt opgenomen met "Movisie"]
Email: tss@hexspoor.nl
Bankrekening: 1574.97.690, t.n.v. Movisie Utrecht

Prijzen jaabonnement 2011

Incl. btw en verzendkosten
Inclusief jaarboek
Particulier € 69,50
Instelling € 120,00
Student € 40,00
Buitenland € 109,25
Losse nummers € 10,00
Bij 2-5 abonnementen € 80,00
Bij 6 of meer € 70,00

Auteursrecht voorbehouden

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISSN 0921-2116

4

Het einde van de welzijnswereld

Deskundigen zijn het erover eens: het welzijnswerk as we know it heeft zijn tijd gehad. Het bestel is rot en het geld is op. De burger zal het weer zelf moeten doen. Alleen voor echt kwetsbare mensen zal er welzijnswerk blijven.

NICO DE BOER EN JOS VAN DER LANS



Nieuw welzijn

Het zou wel eens een memorabel verhaal kunnen worden: de verkenning van Nico de Boer en Jos van der Lans naar een nieuw bestel voor het welzijnswerk (op pagina 4 en verder). Hun conclusie na een rondgang langs deskundigen is ingrijpend. Voor de oude vertrouwde welzijnsinstellingen met hun buurt- en ontmoetingswerk zal geen toekomst meer zijn, burgers zullen aangewezen zijn op hun eigen kracht. Slechts voor de echt kwetsbare burgers zal er ondersteuning blijven.

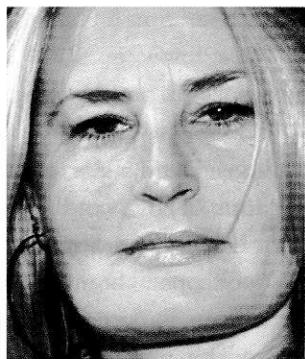
Nu zit die uitkomst misschien een beetje ingebakken in de opdracht die de auteurs van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling kregen om nadrukkelijk op zoek te gaan naar de rol van burgerinitiatief, maar dat doet aan de overtuigingskracht van hun verhaal weinig af. Komt bij dat het welzijnswerk in een crisis verkeert, er steeds minder geld voor is (zie het verhaal over de bezuinigingen

10

Kaalslag in Rotterdam

Fors bezuinigd wordt er op het Rotterdamse opbouwwerk. Wat beweegt de bestuurders daar? 'Het was te onduidelijk wat het opleverde.' Een journalistieke rondgang.

RIA DE WIT



14

Op stap met de gezinscoach

Nijmegen probeert multiprobleemgezinnen te helpen met een gezinscoach. Kenmerken: 'achter de voordeur', 'drang en dwang', 'langdurig en intensief'. Werkt dat? TSS volgde een klein jaar coach Natasja Scholten en haar cliënte Hanane Ramzi.

PIET-HEIN PEETERS

22

Een nieuwe klassenmaatschappij?

De machine van de sociale stijging hapert. Er is zelfs sprake van sociale daling. Hoog tijd om de opdoemende nieuwe klassenmaatschappij ter discussie te stellen, vindt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

DIENEKE DE RUITER, LOTTE VAN VLIET
EN JOSÉ MANSHANDEN



in Rotterdam op pagina 10) en een pleidooi voor eigen kracht helemaal in de tijdgeist past. Niet alleen vrije marktliefhebbers, ook degenen die gewoontegetrouw bij maatschappelijke problemen snel naar de staat keken zoeken steeds vaker hun heil bij het denken van Tocqueville en Philip Blond.

De grens van de zelfredzaamheid ligt volgens De Boer en Van der Lans bij de multiprobleemgezinnen en andere ernstig hulpbehoevenden. Er zullen genoeg moderne sociale denkers zijn die verder willen gaan. Daar is ook wel grond voor te vinden. In hun eigen analyse beschrijven De Boer en Van der Lans hoe gezinnen met grote problemen wel te maken krijgen met ontelbare organisaties, maar niet geholpen worden. Wat de auteurs betreft moeten zulke gezinnen

En verder

- 13** Column Fatima Lamkharrat
- 20** De MOGROEP reageert op de kritiek van het Verwey-Jonker Instituut
- 26** De Kwestie
- 28** Duwen en trekken in de Achterhoek
- 30** Waar is Jos van der Lans?
- 32** Lenny Haring
- 34** Signalementen, Nico de Boer

kunnen rekenen op kleine teams die doorzetten. Maar je zou in dergelijke gevallen ook kunnen zeggen dat mensen beter dan nu geholpen zouden zijn met de inzet van hun eigen netwerk, en een beetje ondersteuning daarbij van buiten.

Waar de grenzen liggen van de burgerkracht die De Boer en Van der Lans bepleiten zal de komende tijd veel discussies in gemeenten en elders kleuren. De kunst is om daarbij precies te zijn. Voor het denken daarover is het rapport van De Boer en Van der Lans stichtende maar ook ontvlambare brandstof.

Marcel Ham, hoofdredacteur van TSS.

Opzij voor burgerkracht

Hoe het rotte welzijnsbestel ingrijpend zal veranderen

NICO DE BOER EN JOS VAN DER LANS

Zo kan het niet langer! Het Nederlandse welzijnsbestel moet op zijn kop! Weg met de wederzijdse wurggreep waarin gemeenten en welzijnsinstellingen zijn geraakt. Laat eindelijk ruimte aan de burger over en concentreer je als overheid op degenen die onze aandacht het hardst nodig hebben: de echt kwetsbare burgers. Dat kregen Nico de Boer en Jos van der Lans van deskundigen te horen toen ze de afgelopen tijd in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) onderzoek deden naar de toekomst van de welzijnssector.

Er was voor de RMO reden genoeg om verkenners op pad te sturen. Om te beginnen zijn dat de gigantische bezuinigingen die op de welzijnssector afkomen. Het jaar 2011 is een overgangsjaar, waarin de meeste gemeenten hun begroting nog sluitend kunnen krijgen binnen de oude logica:

Hoe moet de institutionele logica van de welzijnssector zich de komende tien jaar ontwikkelen om meer ruimte te creëren voor burgerinitiatief en een adequater antwoord te geven op grote maatschappelijke vragen zoals het zorgtekort? Welke rol spelen de *civil society* en het particulier initiatief, de markt en de overheid daarin?

Met die vragen stuurde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) begin dit jaar Nico de Boer en Jos van der Lans als verkenners op pad. Zij interviewden negentien deskundigen, zetten de relevante inzichten uit de literatuur op een rij, putten uit hun eigen ervaringen (bijvoorbeeld bij de tientallen lezingen over Van der Lans' bestseller *Eropaf!*), sneden op LinkedIn een debat aan en organiseerden begin april een conferentie. De resultaten verwerkten zij in het essay 'Burgerkracht – de toekomst van het sociaal werk in Nederland', zie www.adviesorganan-rmo.nl. Voor *TSS* zetten ze in deze reportage de belangrijkste inzichten op een rij.

kaasschaafje hier, efficiencykortinkje daar. In 2012 wordt dat anders. Het welzijnswerk moet niet alleen veel goedkoper – er moeten fundamentele keuzen gemaakt worden: er is een systeeminnovatie nodig, zo stelden de gemeentesecretarissen van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners enkele maanden geleden al.

Op nationaal niveau wordt aan die systeeminnovatie al hard gesleuteld. In het regeerakkoord heeft het kabinet besloten tot een omvangrijke decentralisatie die de komende jaren haar beslag moet krijgen. Zo wordt er momenteel hard gewerkt aan 'één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt' door een bundeling van Wsw, Wajong en reintegratie-

middelen in een nieuwe wet Werken naar vermogen (Wnv). Daarnaast komen de provinciale jeugdzorg, de jeugdbescherming en de jeugdclassering, de jeugd-GGZ en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd onder gemeentelijke hoede. De decentralisatie van de AWBZ is al in volle gang: na de 'pakketmaatregel' van 2009 (de overheveling van de activerende en ondersteunende begeleiding) is een nieuwe in de maak. Deze keer gaat het om de overheveling van de 'begeleiding individueel' en 'begeleiding groep' (zeg maar: de dagopvang) vanuit de AWBZ naar de gemeenten. De trend is massief: gemeenten zijn hard op weg miniverzorgingsstaatjes te worden, met veel meer mogelijkheden dan voorheen om op een breed terrein sociaal beleid te maken.

Die transformatie van de verzorgingsstaat vindt plaats onder een bijzonder politiek gesternte. De liberaal (of zijn het conservatieve?) marktendenkers van de VVD zitten aan het roer in een coalitie met de gemeenschapsdenkers van het CDA die wordt gedoogd door de populistische verzorgingsstaatverdedigers van de PVV. De precieze uitkomst van dat mengsel is nog niet duidelijk, maar bevorderlijk voor het klassieke welzijnswerk zal het niet zijn. Een van onze gesprekspartners, Marius Ernsting (ex-buurt-huisdirecteur, ex-directeur Humanitas, momenteel voorzitter van de NOV, vereniging van Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk) typeerde die tijdgeest zo: 'Bij het debat over de regeringsverklaring zei premier Rutte: 'We gaan de geluksmachine uitzetten.' Die uitspraak markeert de nieuwe tijd.'

'Welzijnsinstellingen hebben hun langste tijd gehad'



Foto: Bas Bongers

Het is een paradigmashift: mensen moeten het voortaan zelf maar oplossen. Voor sociale instellingen zal het aandeel subsidie in hun inkomsten gaan teruglopen en wordt dus de particuliere kapitaalstroom weer belangrijker.'

Systeem is rot

Dat zo'n systeeminnovatie of paradigmashift onontkoombaar is, komt echter niet alleen door de tijdgeest. Belangrijker is de interne bedreiging: het huidige welzijnsbestel is rot. Daarover waren onze gesprekspartners het doorgaans roerend eens. Wat zeiden zij bijvoorbeeld? Directeur-bestuurder Hans Zuiver van de grote Amsterdamse welzijnsorganisatie Combiwel: 'De overheid is gaan

Voor je het weet, trekt de overheid zo veel naar zich toe dat de burgerkracht weer buiten het vizier blijft

bepalen wat goed is voor de mens en is "producten" gaan inkopen bij welzijnsinstellingen om dat goede te realiseren. De welzijnsinstellingen moeten als opdrachtnemer luisteren en uitvoeren wat de opdrachtgever wil.

En ze doen dat ook. Dat samenspel tussen gemeente, welzijnsinstelling en professionals heeft ervoor gezorgd dat de burger in feite buitenspel is komen te staan.' En ex-staatssecretaris (intussen voorzitter van de MOGROEP Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening) Jet Bussemaker: 'Een van de dingen die misgaan in het huidige bestel is dat een welzijnsinstelling die een maatschappelijk probleem signaleert, altijd zal proberen er eigen professionals op te zetten en daar bij de gemeente financiering voor te vragen. Dat genereert immers omzet. Terwijl het in veel gevallen zinniger en effectiever is als een buurtbewoner zich vrijwillig inzet. Ook de doorslagen specialisatie is een belemmering.'

De inzichten van Ernsting en Bussemaker sporen goed met beschikbaar onderzoek naar het functioneren van het welzijnsbestel. Zo toonde Yvette van Teulingen van adviesbureau Berenschot onlangs op basis van een benchmark onder 43 gemeenten aan dat drie kwart van de gemeenten geen zicht heeft op de resultaten die worden bereikt met de miljoenen subsidie die ze aan welzijnswerk uitgeven. Omgerekend betekent dat dat in Nederland een miljard aan welzijnssubsidie wordt uitgegeven zonder zicht op effecten. Hoe kan dat? Van Teulingen ziet drie problemen: 'Gemeenten durven geen keuzen te maken, zodat alles belangrijk lijkt. De instellingen informeren de wethouders en ambtenaren niet goed over trends in de samenleving. En de gemeente pakt haar verantwoordelijkheid niet bij de regie. Ze zou contacten met het veld en met de burgers moeten onderhouden, overzicht moeten hebben en in netwerken moeten functioneren. Ze zou in gesprek moeten met alle mogelijke partijen om tot werkbare oplossingen te komen. In plaats daarvan heeft de gemeente de diep ingesleten houding om alles krampachtig in de hand te houden.'

Het effect daarvan is fijnkend, stelt Daniël Giltay Veth, sociaal ondernemer aan de onderkant van de arbeidsmarkt en schrijver van onder meer *Het rendement van zalmgedrag* over het fenomeen projectencarrousel: 'Ik ben teleurgesteld in het welzijnswerk en verontwaardigd over de gemeenten. De meeste instellingen hebben geen visie en tonen geen initiatief. Institutionele belangen prevaleren. De gemeenten doen daaraan mee door te kiezen voor een soort commandoverhouding waardoor ze instellingen creëren naar hun eigen evenbeeld. Effect is een welzijns-

aanbod dat de onderkant van de samenleving niet bereikt en burgers die steeds onverschilliger worden ten opzichte van elkaar.'

Laat meer aan burgers over en organiseer in elk geval een sluitende aanpak van de mensen die in complexe problemen raken

Geen oog voor de burger

Bijna eenstemmig komt uit onze verkenning het geluid naar boven dat de huidige institutionele logica voor welzijn niet meer deugt – zo het al ooit gedeugd heeft. Ze dwingt gemeente en instellingen tot een onderonsje: die twee partijen doen zaken buiten de burger om. De instellingen zijn welzijnssupermarkten en productiebedrijven voor de overheid geworden. Wethouder Otwin van Dijk van Doetinchem: 'We hebben van onze professionals productiemedewerkers gemaakt en van onze burgers klanten.' Burgerkracht wordt onvoldoende benut. Dat leidt tot twee nippende problemen. Ten eerste blijft daardoor het probleemoplossend potentieel van burgers onderbenut. Soms ziet het welzijnswerk ze niet eens staan. Directeur Wijkontwikkeling, Zorg en Welzijn van de gemeente Enschede Hans Weggemans: 'Er zijn veel meer krachten aanwezig dan je op het eerste oog denkt. Zo heeft Enschede een uitstekend draaiend middenveld

met een enorm middenkader. Een mooi voorbeeld zijn de vele sportverenigingen, waar veel meer gebeurt dan alleen sport. Datzelfde geldt voor de speeltuinverenigingen, maar ook voor minder georganiseerde sociale verbanden tussen mensen in de wijk. Er is hier een vereniging Vijftig-Plus in Enschede, met duizenden leden: daar gaat maar een heel klein beetje subsidie bij en ze bereiken heel veel.'

Volgens Weggemans zien welzijnsinstellingen dat niet en dat gaat hun opbreken: 'Welzijnsinstellingen hebben hun langste tijd gehad. De samenleving is veel rijker geworden. Mensen kunnen hun welzijn nu beter dan voorheen op de markt kopen en er komt een enorm aanbod van oudere, vitale vrijwilligers aan. Welzijnswerk was oorspronkelijk iets voor de lagere klassen. Daar moet wel weer iets voor komen, maar dat hoeft niet per se een welzijnsinstelling te zijn.'

Daarmee komen we op het tweede probleem van de wederzijdse wurggreep van gemeente en welzijnsinstellingen: waar het erop aankomt, werkt het niet. Hoe sociaal workers van allerlei aard ook hun stinkende best doen: de echte problemen lossen ze niet op. Bij de aanpak van bijvoorbeeld multiprobleem gezinnen en achterstandsbuurten worden ze als het ware parallel geschakeld en werken ze langs elkaar heen. In Amsterdam bracht het inmiddels beklaamde onderzoek 'Systeem in beeld' aan het licht dat er in sommige gezinnen in zes jaar tijd veertig intakes waren uitgevoerd en twintig plannen van aanpak waren opgesteld, waarna tachtig professionals van twintig organisaties zich met het gezin bemoeiden – en dat alles zonder de problemen te kunnen oplossen. Van eenzelfde orde van grootte was de warboel in Enschede. Hans Weggemans en zijn collega's



Foto: Bart Bogaers

kwamen daar in 2009 tot de schatting dat ze in die stad bij de aanpak van complexe, meervoudige problemen in een gezin te maken hebben met 25 verschillende wettelijke kaders, 17 verschillende indicatieprotocollen, 23 verschillende methoden voor vraagverheldering en 27 diagnostische instrumenten. Het behoeft geen betoog dat zo'n samenraapsel niet bijdraagt aan een effectieve aanpak. Waar desondanks resultaten worden bereikt, is dat veeleer toe te schrijven aan individuen en kleine teams die doorzetten (en zich daarbij niet laten remmen door protocollen en lijnen) dan aan de bestaande institutionele logica.

Wijkteams en maatschappelijk ondernemerschap zullen in de nabije toekomst de harde kern vormen

Coöperaties

De oplossing van die twee problemen – de actieve burger buiten spel, de kwetsbare burger in de kou – ligt tamelijk eenvoudig in de omkering ervan. Laat meer aan burgers over en organiseer in elk geval een slui-

tende aanpak van de mensen die in complexe problemen raken. Laten we beide omkeringen eens langsgaan.

Eerst de mogelijkheid om meer aan burgers te laten. Op het eerste oog is niemand daartegen. Vooral de gedachte aan burgers die zich in coöperaties aaneensluiten om maatschappelijke doelen te realiseren, maakt menigeen enthousiast. Zo ziet Bart Lammers van de organisatie Buurdiensten Nederland brede mogelijkheden voor buurtcoöperaties: 'Afnemers en leveranciers van diensten kunnen daar beide lid van worden. De coöperatie is er vooral om de administratieve lasten af te vangen en een zekere verplichting op te leggen aan zowel afnemer als

dienstverlener. Wat je in zo'n coöperatie onderbrengt, is afhankelijk van wat de wijk nodig heeft. Dat kan bijvoorbeeld aanschaf, installatie en onderhoud van zonnepanelen zijn, maar het kan ook kinderopvang of veiligheid (door de inzet van toezicht-houders in de wijk) betreffen. Ook aan bijvoorbeeld stadslandbouw valt te denken, of aan programma's om overgewicht te voorkomen (zoals Big move) – allerlei manieren om producenten en consumenten op wijniveau dichter bij elkaar te brengen. Het mooie van zo'n coöperatie is ook dat je niet te sterk focust op het negatieve, op de problemen, maar ook op wat mensen zelf kunnen.'

Die gedachte appelleert aan een oud voorstel van voormalig Humanitas-directeur Marius Ernsting: lid worden van het welzijnswerk. Waarom niet? Burgers krijgen als lid van zo'n coöperatieve vereniging diensten en voorzieningen gratis of met korting. Of ze leggen hun door overheid of verzekeringen gedeekte vouchers of persoonsgebonden budgetten in en huren daarvoor dienstverleners in. Ook financiers kunnen een deel van de uitvoering bij de coöperatie beleggen. Het is een gedachte die voormalig staatssecretaris Jet Bussemaker wel ziet zitten: 'Die coöperatied gedachte is heel interessant. Daarmee koers je rechtstreeks op samenwerking en je werkt vanuit de vraag van de burgers voor wie het allemaal bedoeld is. Die moet je dan wel in positie brengen, bijvoorbeeld door hun een duidelijke stem in het bestuur te geven, of eventueel via vouchers. Zo'n buurcoöperatie is duidelijk iets anders. Je zou er bijvoorbeeld ook de uitleen en het recyclen van hulpmiddelen kunnen onderbrengen, gerelateerd aan een werkgelegenheidsproject.'

*Vooral de gedachte
aan burgers die zich in
coöperaties aaneensluiten
om maatschappelijke
doelen te realiseren, maakt
menigeen enthousiast*

Fijn, zulk enthousiasme, maar bij nader inzien zijn er ook nog wel wat haken en ogen. Niet iedereen is het bijvoorbeeld eens met Hans Weggemans' opvatting dat het inzetten van burgers – al dan niet in coöperatieve verbanden – een makkie is. 'Ze hebben hooguit af en toe een beetje geld en een beetje ondersteuning nodig, als een soort oliespuitje. Het is de vraag of je nog een aparte organisatie nodig hebt om die krachten te stimuleren', aldus de Enschedese ambtenaar. Anderen denken daar wat minder luchtig over. Onder hen Weggemans' tegenspeler, directeur Beatrijs van Riessen van de Enschedese welzijnsorganisatie Alifa: 'Wij werken veel met vrijwilligers, bijvoorbeeld bij de thuis-administratie, vandaar dat we ook weten hoe belangrijk een bescheiden inzet van professionals daarbij is: voor de intake, het matchen van cliënt en vrijwilliger, voor de begeleiding van de vrijwilligers, als achtervang, maar bijvoorbeeld ook om in te grijpen bij ongewenste intimiteiten. Vrijwilligers komen in een een-op-eensituatie bij mensen thuis; dat is kwetsbaar en dat moet je vooraf en tijdens de uitvoering goed borgen.' Ook Joost van Alkemade van MOVISIE pleit voor

blijvende ondersteuning: 'Soms houd je met één beroepskracht tientallen vrijwilligers actief; zonder die beroeps-kracht klapt dat in.'

Integrale teams

Daarmee komen we op de tweede omkering: organiseer nu eindelijk de sluitende aanpak van mensen, gezinnen en buurten met complexe problematiek eens goed. Dat is een taak die je niet over de schutting kunt gooien in de hoop dat burgers die oppakken, daar is een robuuste organisatie voor nodig. Pieter Winsemius, als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bezig met het opstellen van een advies over 'vertrouwen in de burger': 'Ik betwijfel of burgerinitiatieven als buurtcoöperaties robuust genoeg zijn. Ze zijn bovendien niet aanspreekbaar op het realiseren van overheidsdoelen. De lokale overheid heeft hier een speciale verantwoordelijkheid. Ze moet niet zelf zorg of welzijnswerk gaan uitvoeren, maar ze is wel de enige instantie die erop kan toezien dat alle arrangementen naar behoren functioneren.'

Op zoek naar zo'n robuuste oplossing komen enkele steden in het land uit op integrale teams. Het verft daarmee is Enschede. Daar werken sinds twee jaar wijkcoaches met verregaande bevoegdheden. Zij hebben een feitelijk mandaat van een aantal relevante instanties, zoals woningcorporaties, bureau leerplicht, het Centrum voor Werk en Inkomen, de jeugdzorg, het maatschappelijk werk en de verslavingszorg. De wijkcoaches – hun functie wordt wel vergeleken met die van een huisarts – kunnen zelfstandig beslissen over woningen, uitkeringen, schuldhulp, zorg en leerplicht. Alleen als problemen té complex worden,

schakelen ze tweedelinsexperts in. De formule is: één systeem, één plan, één professional, en in Enschede is men zelfs bezig om daar ook de financiering aan te koppelen: één budget. Er wordt outreachend gewerkt (niet altijd wachten tot de kwetsbare burger zichzelf aanmeldt). De aanpak is gericht op de eigen kracht en op die van netwerken in de buurt. De sociale wijkteams zijn autonoom, erachter staan dienstbare specialistische organisaties. De schaalgrootte en de omvang van de teams is afhankelijk van ernst en concentratie van kwetsbare burgers. Het model is de afgelopen jaren ontwikkeld en uitgeprobeerd in de wijk Velve-Lindenhof en wordt momenteel breder uitgerold.

Net als over buurtcoöperaties is er over integrale wijkteams veel enthousiasme. Toch zijn ook hier bij nader inzien wel wat haken en ogen. Zo waarschuwt de Doetinchemse wethouder Otwin van Dijk voor bureaucratie. 'Hoe voorkom je dat je de bestaande centrale bureaucratie omzet in een veelvoud van bureaucratieën op wijkniveau?' En hij ziet een paradox: 'Er bestaat een spanning tussen een sterke overheid aan de ene kant en het bevorderen van burgerinitiatief aan de andere kant.' Anders gezegd: voor je het weet, trekt de overheid zo veel naar zich toe dat de burgerkracht weer buiten het vizier blijft. Terwijl het er toch ook in die wijkteams weer op aan zal komen om de kracht van burgers én sociale netwerken te gebruiken. De Amsterdamse welzijnsdirecteur Hans Zuiver vindt het dan ook 'onzin' dat de kern van het werk in die teams zou moeten bestaan uit individuele hulpverlening. 'Dat vind ik zeker onzin als je daarbij denkt aan iets wat lijkt op het huidige maatschappelijk werk. De sociaal werker van de toekomst is iemand

Of welzijnsinstellingen een nieuwe toekomst zullen hebben, kunnen ze alleen bewijzen door meerwaarde te creëren voor actieve burgers en overheden

die permanent in buurten bezig is, problemen in hun context kan zien en streeft naar collectieve oplossingen. Eerder een sociaal-cultureel werker of opbouwwerker die ook verstand heeft van de aanpak van individuele problematiek in een maatschappelijk kader.'

Burgerkracht

Als onze verkenning klopt, ontwikkelt er zich in Nederland een nieuwe kijk op welzijn. Centraal daarin staat burgerkracht: burgers zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun sociale bestaan. Soms, maar lang niet altijd, is daar de hulp van een professional bij nodig. De financiering daarvan zal hybride zijn. Als financieringsbronnen werden genoemd: individuele eigen bijdragen, lidmaatschapsgelden van coöperatieve verbanden, fondsen, donaties van bedrijven en financiële bijdragen uit aanpalende sectoren, zoals zorg en wonen. Ook een verstandige lokale overheid werpt zich op als cofinancier, want daarmee zit ze voor een dubbeltje op de eerste rang.

De belangrijkste taak voor die lokale overheid is echter niet het cofinancieren van burgerinitiatieven, maar – naast het regelen van

de toegang tot voorzieningen – de sluitende aanpak van echt kwetsbare burgers door middel van integrale teams. De gemeente is daar niet per se uitvoerder (volgens sommigen zelfs liever niet), maar ze draagt wel een verantwoordelijkheid voor een effectieve organisatie.

Is dat nieuw? Nou nee, het is niet meer dan het doortrekken van een aantal lijnen die er al lagen. Aan wijkteams en maatschappelijk ondernemerschap wordt al een tijdje gewerkt, zij het buiten of in de marge van het welzijnsbeleid en soms tegen de verdrukking in. In de nabije toekomst gaan ze daarentegen de harde kern vormen. Niet helemaal nieuw dus, maar ingrijpende consequenties zal het wel hebben. Sociaal ondernemer Daniël Giltay Veth: 'Een groot deel van het bestaande welzijnswerk verdwijnt daarmee. De meeste vormen van ontmoeting, zoals in buurhuizen en buurtbarbecues, doen burgers zelf maar – het is baarlijke non-sense om daar belastinggeld aan te besteden.' Dat was een breed gedeelde conclusie. Welzijnsinstellingen – sinds de decentralisatie in de jaren tachtig van de vorige eeuw gecreëerd als evenbeeld en tegenknie van de lokale overheid – zullen een groot deel van hun door de gemeente gegarandeerde financiering zien verdwijnen. Of ze een nieuwe toekomst zullen hebben, kunnen ze alleen bewijzen door meerwaarde te creëren voor actieve burgers en overheden.

Nico de Boer is beleidsschrijver en medewerker van TSS. Jos van der Lans is publicist en columnist van TSS. In opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) deden zij onderzoek naar de toekomst van de welzijnssector met een grotere rol voor het eigen initiatief van burgers.

EINDE AAN VANZELFSPREKENDE

Trendbreuk in opbouwwerk Rotterdam

RIA DE WIT

Het Rotterdamse opbouwwerk zit in de knel. Aan jarenlange subsidierelaties komt abrupt een einde, waardoor banen op de tocht staan. De vanzelfsprekendheid van de opbouwwerker in de wijk, waar Rotterdam om bekendstond, is verleden tijd. Is het opbouwwerk overbodig geworden, of is het juist onmisbaar? Aan de Nieuwe Maas zijn de meningen daarover flink verdeeld.

'Het opbouwwerk zoals we dat jarenlang hebben gekend, komt niet meer terug', denkt Robin de Roon (D66), portefeuillehouder Welzijn in de deelgemeente Kralingen-Crooswijk. Bij zijn aantreden, in april 2010, erfdde hij het besluit van zijn voorganger om grotendeels een punt te zetten achter de subsidierelatie met het opbouwwerk, geleverd door welzijnsorganisatie DOCK. 'Het was onder meer te onduidelijk wat het opbouwwerk opleverde', zegt De Roon. 'We werken nu met wijkregisseurs, die in dienst zijn van de deelgemeente. Zij onderhouden het contact met bewoners en zijn daardoor voor ons de ogen en oren in de wijk. Omdat het ambtenaren zijn, hebben ze inhoudelijke kennis van het beleid. Dat is een voordeel. Het sluit ook aan bij onze keuze om het gebiedsgericht werken verder te ontwikkelen.'

In de deelgemeente Hoogvliet gaat het budget voor opbouwwerk, jongerenwerk en volwassenenwerk de komende jaren met een kwart omlaag. Althans: dat is het voornemen van portefeuillehouder Welzijn Ingeborg Hoogveld (Leefbaar Rotterdam). Zij



De deelgemeente Rotterdam Centrum beëindigt per 1 januari 2012 de subsidierelatie met de huidige opbouwwerkorganisatie

Foto: Rik Keus

'Loslaten moet je durven'

denkt dat er wel toekomst is voor gesubsidieerd welzijnswerk, maar minder gericht op groepen bewoners. 'Een mogelijkheid daarvoor zijn combinatiefunctionarissen in de wijk, die aanpakken wat er nodig is. Ze zullen zich veel meer moeten gaan richten op individuele ondersteuning. Ik denk dat persoonlijk welzijn de basis is van gezonde buurten.' Hoogveld meent dat bewoners heel goed zelf in staat zijn tot sociale activering en zij daar geen professionals voor nodig hebben. 'Maar dan moeten ze geen al te grote individuele problemen hebben. Daarom besteden wij in onze deelgemeente veel aandacht aan werkgelegenheid en maatschappelijk werk.'

De deelgemeente Noord weet nog niet of er wordt bezuinigd, maar veranderingen staan ook hier op stapel. 'We zitten midden in de discussie over de subsidierelatie met het opbouwwerk', zegt portefeuillehouder Welzijn Ahmed Harika (GroenLinks). 'Maar dat staat los van eventuele bezuinigingen. We praten vooral over kwaliteit.' Harika vindt dat maatschappelijk werk en opbouwwerk nauw moeten samenwerken, maar vindt niet dat welzijnsbewoners zelf maatschappelijk werk moeten uitvoeren, zoals in Hoogvliet. Je hebt opbouwwerkers nodig om de verbindingen te leggen in een wijk. Ik vind het daarom belangrijk dat ze langdurig aanwezig zijn, zodat ze de bewoners kennen en precies weten wat er speelt. Ze moeten natuurlijk wel goed samenwerken met het maatschappelijk werk.'

Niet nieuw

In Rotterdam zijn de veertien deelgemeenten de belangrijkste opdrachtgevers voor de welzijnsorganisaties die opbouwwerk leveren. Kritiek op de sociale sector is in Rotterdam niet nieuw. In 2006 verscheen een stevig rapport van het Platform ontwikkeling welzijn Rotterdam (PowR), een gele-

SUBSIDIERELATIES

genheidsgezelschap met vertegenwoordigers van welzijnsinstellingen, wetenschap, gemeente en deelgemeenten. Volgens het PowR moest de welzijnssector beter, professioneler en vooral vernieuwend werken. Gemeente en deelgemeenten moesten zorgen voor een betere visie en sturing. Het rapport sloeg in als een bom en zorgde voor veel onrust bij de Rotterdamse welzijnsinstellingen. Ze waren het niet gewend dat hun werk zo stevig ter discussie werd gesteld. Toch lijkt het of pas nu, vijf jaar later, echt gehoor wordt gegeven aan de conclusies in het rapport.

Volgens Marjolijn Masselink, namens de VVD portefeuillehouder Welzijn in de deelgemeente Rotterdam Centrum, heeft dat te maken met de manier waarop het welzijnswerk van oudsher met de stad verweven is. Losmaken kost tijd. 'Vooral in de decennia dat de PvdA aan de macht was, waren politiek en welzijnssector een soort familie van elkaar.' Masselink zegt per 1 januari 2012 de subsidierelatie op met opbouwwerkorganisatie SONOR, waaraan jaarlijks zo'n vijf ton wordt uitgegeven. Het budget zal in ieder geval omlaaggaan, met zo'n 80.000 euro. In tegenstelling tot haar collega in Kralingen-Crooswijk ziet zij nog wel een rol weggelegd voor opbouwwerkers, 'maar SONOR moet opnieuw solliciteren'. Ze wil daarmee bereiken dat er een nieuwe relatie ontstaat tussen deelgemeente en opbouwwerk. 'We zijn met elkaar in gesprek en daarbij spelen twee dingen een rol: ik moet als opdrachtgever een duidelijke vraag stellen en SONOR moet goed uitleggen wat de meerwaarde is van opbouwwerk.' Daar ontbreekt het nogal eens aan, meent de portefeuillehouder.



In geen enkele Rotterdamse deelgemeente gaat het opbouwwerk door op de oude voet

Foto: Rik Keus

'Opbouwwerkers zijn specialisten in participatie en zijn onmisbaar in zwakke wijken'

Einde aan lange relaties

De directeur van SONOR, Anton van Genabeek, heeft begrip voor de kritiek van de opdrachtgever in Rotterdam Centrum. 'Wij moeten zorgen voor een helder profiel en duidelijk maken wat we in huis hebben.' Tijdens een vergadering van de deelraad Rotterdam Centrum hield Van Genabeek daarom een betoog over het opbouwwerk. 'Wij zijn specialisten in participatie', vertelde hij, 'en zijn onmisbaar in zwakke wijken.' De boodschap werd goed ontvangen, ook door portefeuillehouder Masselink. 'Ik vond het een helder verhaal', zegt ze.

Toch zal er wat haart betrek veel

veranderen in de relatie tussen deelgemeente en opbouwwerk. 'Ik vraag me bijvoorbeeld af of het wel nodig is dat opbouwwerkers heel lang in dezelfde wijk werken. In het Oude Westen zijn bewonersorganisatie en opbouwwerk een soort twee-eenheid geworden en dat heb ik als lastig ervaren.' Volgens Masselink kunnen bewonersorganisaties best zelf hun ondersteuning inkopen, 'dat is het meest overzichtelijk'. Tegelijkertijd realiseert ze zich dat het plotseling beëindigen van zo'n twee-eenheid niet makkelijk is. 'Dat heeft een grote impact op de bewoners. Bovendien kost het een nieuwe organisatie een jaar om de zaken op orde te krijgen. Daarom zijn we ook samen met de huidige aanbieder in gesprek over verbeteringen.'

Volgens Van Genabeek hebben opbouwwerkers juist een onafhankelijke positie, ook ten opzichte van bewonersorganisaties. 'Wij denken vanuit de leefwereld van alle bewoners in een wijk, dat is onze kwaliteit. Als het belang van de bewonersorganisatie uit de pas loopt met het belang van de overige bewoners, is het onze taak om daar iets aan te doen.'

Kansen dankzij de Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt vaak genoemd als reden voor het onder de loep nemen van het huidige opbouwwerk. Deze wet beoogt dat iedereen kan meedoen aan de maatschappij en langer zelfstandig kan wonen. De (deel)-gemeenten voeren de wet uit. Portefeuillehouder De Roon van Kralingen-Crooswijk ziet opbouwwerkers als ondersteuners van groepen bewoners in een wijk, maar met het oog op de Wmo hecht hij vooral waarde aan het ontwikkelen van de eigen, individuele kracht van bewoners. Volgens Van Genabeek van SONOR is daar juist een rol weggelegd voor opbouwwerkers (zie ook de kadertekst). 'Individuele zorg is onbetaalbaar, je zult gebruik moeten maken van informele netwerken in de wijk. Je moet werken aan de solidariteit tussen bewoners, dat ontlast uiteindelijk de zorg. En dat is precies wat opbouwwerk doet.' Als voorbeeld noemt Van Genabeek een

project dat hij momenteel uitwerkt, samen met de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 'In Rotterdam zitten 30.000 mensen thuis met een uitkering. Als je die inzet voor eenvoudige thuiszorg, zoals huishoudelijk hulp, verlaag je de druk op de individuele voorzieningen.' Van Genabeek heeft bij zijn vorige werkgever, de gemeente Schiedam, uitgerekend dat deze 'slimme vorm van burenhulp' het dreigende tekort op Wmo-begrotingen met 5 tot 10 procent kan verminderen.

De vraag blijft of professionals beter in staat zijn om bewoners te activeren en te laten participeren dan de bewoners zelf. De meningen daarover variëren in Rotterdam van 'zeker wel' tot 'absoluut niet'. In Hoogvliet geloven ze sterk in het eigen initiatief van de bewoners. Portefeuillehouder Hoogveld: 'Er gebeurt momenteel al heel veel zonder professionals. We hebben een kleine subsidie gegeven aan de stichting Tuinkeuring Hoogvliet, samen

met de woningcorporatie. Bewoners hebben verder alles zelf gedaan; ze hebben ook verbindingen gelegd met zorginstellingen. Bij de prijsuitreiking waren honderd mensen aanwezig. Opbouwwerkers zijn volgens mij geneigd om te lang voor de bewoners te blijven zorgen. Loslaten moet je durven.'

Een feit is dat in geen enkele deelgemeente het opbouwwerk doorgaat op de oude voet en dat welzijnsorganisaties krisper in hun jasje komen te zitten. Of er gedwongen ontslagen zullen vallen, is volgens SONOR-directeur Van Genabeek nog niet te zeggen, maar hij houdt met alles rekening. Desondanks is hij ervan overtuigd dat zijn organisatie de storm zal overleven, met name vanwege de mogelijkheden rond de Wmo. 'We zullen weer gaan groeien.'

Ria de Wit is freelance journalist.

OPBOUWWERKER IS SPECIALIST INFORMELE NETWERKEN

Abdellah el Hardouz is opbouwwerker in de Rotterdamse wijk Blijdorp. In opdracht van de deelgemeente bezoekt hij ouderen, om te inventariseren hoe het met hen gaat. Hij werkt samen met een maatschappelijk werker. De huisbezoeken maken deel uit van de Proeftuin Woonservicegebieden van de deelgemeente Noord, gericht op het langer zelfstandig wonen van ouderen. Opbouwwerkers zijn gespecialiseerd in het benaderen van bewoners in hun eigen omgeving en hebben een enorm informeel netwerk in de wijk. Dat komt goed van pas bij zijn opdracht, zegt El Hardouz. 'Als we aanbellen, willen de meeste mensen met ons praten. En in veel gevallen kunnen we oplossingen aandragen. Zoals bij die hulpbehoevende vrouw die in een portiekwoning woont met een steile trap. Op het moment dat ze meer dan 6 uur in de week thuiszorg heeft, komt ze in aanmerking voor een urgentieverklaring. Daar had ze zelf geen idee van. Ik breng ook mensen met elkaar in contact. Een fitte vrouw van in de 60 zei dat ze best een wandeling wil maken met iemand die dat niet alleen kan. Als ik een paar straten verderop iemand tref

die dolgraag naar buiten wil maar daar hulp bij nodig heeft, is de verbinding gauw gelegd.'

Het grootste verschil met andere professionals is dat opbouwwerkers altijd in de wijk zijn en het gewend zijn om zelf initiatief te nemen, zegt Wouter van Welzen, collega-opbouwwerker van El Hardouz. 'De buurt in, dat is de beste aanpak. Achter je loket vandaan, de mensen in hun eigen omgeving ontmoeten. Pas dan ervaar je waar echt behoefte aan is.' Hij trof bij een van zijn huisbezoeken een vrouw die afhankelijk is van een scootermobiel, maar er volgens de regels niet voor in aanmerking kwam omdat ze het ding nergens kon stallen. Van Welzen: 'Als je een informeel netwerk hebt, is zo'n probleem snel opgelost. Er is altijd wel iemand met ruimte in de schuur of de garagebox.' Door de bezuinigen in de AWBZ zullen veel mensen dit jaar een afwijzing krijgen op hun aanvraag voor individuele voorzieningen, verwacht Van Welzen. 'Opbouwwerkers kunnen deze mensen op de hoogte brengen van andere mogelijkheden, want wij hebben de kennis en de netwerken. Zo kunnen we voorkomen dat bewoners in een sociaal isolement terechtkomen.'



TABEE OF TABOE?

'Je moet ervan uitgaan dat mensen zelf best in staat zijn hun vraag te formuleren en te stellen. Je moet mensen niet betuttelen. We moeten van aanbodge richt naar vraaggericht werken.' Allemaal redeneringen die nu veelvuldig gebezigd worden. 'Die kleine bureautjes zijn veel handiger. Je geeft ze een opdracht en vervolgens ben je na de opdracht weer van ze af.' Ondertussen draaien bureautjes projectjes voor bedragjes in wijkjes met mensjes voor overheidjes. Daarna nemen ze alles weer mee en stopt de inzet.

Het opbouwwerk zoals we dat kennen is bijna niet meer. Ook voor aankomend jaar komen deelgemeentes met nog een bezuinigingsslag. In de deelgemeente Feijenoord zijn de plannen om een kwart miljoen te bezuinigen op het opbouwwerk. Daarnaast zal worden gekeken of de opdracht überhaupt in 2012 verleend zal worden.

Hoe komt dat toch? Het opbouwwerk zou niet voldoende kunnen laten zien wat het oplevert. Het opbouwwerk kan ook door ambtenaren en andere professionals uitgevoerd worden. Het opbouwwerk richt zich op groepen en er zou veel meer vanuit het individu gewerkt moeten worden. Het gaat er dan om dat mensen in principe altijd in staat zijn hun eigen hulpvraag te formuleren, de juiste paden weten om de vraag ook te stellen en vervolgens de vaardigheden hebben om dat ook te doen. Is daarin dan geen ondersteuning nodig?

En is die gerichtheid op zelfredzaamheid de werkelijke reden, of is het gewoon een kwestie van conjunctuur en zijn we onderweg naar het dal? Door overschotten op de overheidsbegroting kwam er door de jaren heen steeds meer 'onafhankelijke' inzet op sociaal gebied vanuit de staat. Sneuveld de inzet weer nu er tekorten zijn op die overheidsbegroting? En ontdekken we dan ergens over een paar jaar toch weer dat het inzetten van niet onafhankelijke ambtenaren en leefbaarheidsconsulenten vanuit de corporaties het toch niet helemaal was? Dat er een onderklasse is in wijken van grote steden die steeds minder makkelijk meekan, die de ontwikkelingen op allerlei gebied niet kan bijhouden? Groepen die door de verdere individualisering vereenzamen, omkomen in de schulden, zich (laten) opsluiten in kleine etnische of religieuze gemeenschappen waarin de vrouwen vaak het onderspit delven? Dat de mondige autochtoon van weleer, die actief was in de bewonersorganisaties en andere wijkgroepen en raden, zijn glorieuze jaren heeft afgesloten en op sterven na dood is? Dat participatie meer is dan een kruisje achter je naam zetten tijdens een bewonersbijeenkomst? Dat er voortdurend professionals in het veld actief moeten zijn die signaleren, die verbanden zien en verbindingen leggen tussen ontwikkelingen, tussen organisaties, tussen projecten en aanpakken, tussen belangen van burgers onderling. Maar juist ook tussen belangen van burgers en andere instellingen, de overheid,

woningcorporaties en beleid. De opbouwwerker maakt het verschil in Nederlandse wijken.

Gelijk hebben is niet hetzelfde als gelijk krijgen. Dat krijgt in deze discussie ineens zo veel meer inhoud. Is de opbouwwerker in staat om zijn tact, diplomatie, flexibiliteit maar bovenal zijn meerwaarde en bestaansrecht te verdedigen en over het voetlicht te brengen? Tot nu toe lijkt het een gelopen race. Marketing, profilering, marktdenken zijn termen die taboe zijn in het welzijnswerk. Vermarketing heeft een taal, heeft een imago en een uitstraling. Dat zie je ook als organisaties ineens een gigantisch gebouw neerzetten. Want dan bestaat je echt. Daar waar de opbouwwerkers het vooralsnog vaak moeten doen in achterafpandjes met achterafcomputers die nooit doen wat je wilt. Want dat hoort zo. Gemeenschapsgeld moet je niet inzetten voor imago en facadebouw. Is dat wat ons nu parten speelt? Dat het opbouwwerk de taboes intern niet bespreekt?

De vragen blijven. Maar het opbouwwerk moet wat. Een eigen vocabulaire ontwikkelen die menselijke, maatschappelijke processen in beeld kan brengen. Maar eerst maar eens de eigen taboes bespreken of met een alternatief komen dat verkoopbaar is. Anders is het tabee.

Fatima Lamkharrat is opbouwwerker in Rotterdam.