

University of Groningen

Slecht beargumenteerde sociale teams cruciaal in relatie met de burger

Winter, Heinrich

Published in:
 Sociaal Bestek

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H. (2015). Slecht beargumenteerde sociale teams cruciaal in relatie met de burger. *Sociaal Bestek*, 15(6), 54-56.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Rol van de teamleden is essentieel

Slecht beargumenteerde sociale teams cruciaal in relatie met de burger

DOOR Heinrich Winter¹

Eind 2015 zijn de transities een feit, maar van een nieuwe manier van werken is nog niet veel terecht gekomen. De leden van de wijkteams kunnen het vertrouwen in de overheid wel versterken, maar alleen als voldaan is aan belangrijke randvoorwaarden. Zoals goed geregelde privacy waarborging, heldere afbakening van verantwoordelijkheden en integratie van financiële kaders.

De drie decentralisaties, of transities, in het sociale domein leiden tot ingrijpende veranderingen, uitbreiding van bestaande gemeentelijke taken en toevoeging van nieuwe. De uitbreiding van het takenpakket leidt tot een toename van het budget dat de Nederlandse gemeenten samen ter beschikking hebben, van ruim twintig miljard naar bijna dertig miljard. De transities gaan gepaard met stevige bezuinigingen. Dat kan – zo stelt ook de VNG – omdat gemeenten efficiënter werken. Daarbij klinkt vaak de term ‘maatwerk’. Doordat gemeenten dicht bij de burger staan, is het aanbod specifiek en kunnen de taken geïntegreerd worden aangeboden. Er zou dan ook niet alleen sprake zijn van transities, de overgang van taken van de ene overheid naar de andere, maar ook van transformaties, een andere uitvoering van de taken. Als ‘eerste overheid’ zou de gemeente meer dan andere overheden in staat zijn snel te reageren en op een vroeg moment te handelen als dat nodig is. Preventief optreden bespaart veel geld doordat het de latere inzet van kostbare voorzieningen kan helpen voorkomen. Of in termen van de wetgeving: inzet van goedkopere algemene voorzieningen voorkomt dat kostbare maatwerkvoorzieningen nodig zijn. De stand van zaken eind 2015 is dat de transities een feit zijn, maar dat van

een nieuwe manier van werken nog niet veel terecht is gekomen. De besparingen zijn wel gehaald. Niet door maatgericht werken, of door verandering van de inzet naar de ‘voorkant’, naar preventie. Bezuinigd is vooral doordat gemeenten minder zijn gaan betalen voor zorg en huishoudelijke hulp, door bij de aanbestedingen scherp op prijs te selecteren, kortom, door het betalen van lagere tarieven en door het volume van het aanbod te verminderen.

Vragen

De andere manier van werken, de maatgerichte en geïntegreerde aanpak, moet bij gemeenten gestalte krijgen in wijkteams, ook wel sociale teams, sociale wijkteams of sociale gebiedsteams. De verschuiving van de taken en de inrichting van de taakuitvoering door deze sociale teams staat bol van de goede bedoelingen. Zo klinkt regelmatig de boodschap ‘Eén gezin, één plan, één regisseur’. Andere trefwoorden: geïntegreerd werken, maatgericht, proactief. Liefst aan de keukentafel. Maar hoe is dat juridisch geregeld? En tot welke concrete vormgeving leidt dat in de praktijk? Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties in de sociale teams? Hoe organiseren gemeenten het sociale domein? Over welke competenties

moeten de professionals beschikken? Hoe ziet de integrale manier van werken er uit? Welke informatie hebben de professionals in het sociale team? Mogen ze informatie over burgers met elkaar delen? En wat gebeurt er precies aan die beroemde keukentafel? Hoe worden daar bevoegdheden uitgeoefend? Wie houdt daarop toezicht, en geschiedt dat ook integraal? Veel van deze vragen zijn nog niet afdoende beantwoord.

Varianten

Gemeenten kiezen massaal voor het sociaal wijk- of gebiedsteam. Volgens een eind 2014 in opdracht van de VNG door Movisie uitgevoerd onderzoek werkt een groot deel van de gemeenten, 69 procent, inmiddels met deze sociale teams en was op het moment van onderzoek 17 procent bezig met het ontwikkelen daarvan.² Bijna alle gemeenten werken dus straks met sociale teams. De beleidstheorie ziet er aantrekkelijk uit: de sociale teams gaan op zoek naar ‘de vraag achter de vraag’. Is er bij deze oudere die een scootmobiel vraagt wellicht meer aan de hand, is er bijvoorbeeld sprake van eenzaamheid en kan daar wat aan gedaan worden? En wat kan het sociale netwerk daarvoor betekenen? Kunnen we medicalisering voorkomen door preventief zorg dicht bij huis te bieden?

Kritiek

De komst van de sociale teams is echter nauwelijks *evidence based*. Weliswaar zijn er proefprojecten geweest, maar dat was veelal in een stedelijke omgeving. Het is de vraag of integraal werken ook voor niet-verstedelijkte gemeenten verbetering oplevert. En er zijn wel onderzoeksresultaten van de teams beschikbaar, maar het gaat daarbij vaak om zeer voorlopige resultaten van procesevaluaties, die met name op de methode en de financiële gevolgen zijn gericht, en veel minder op de effecten voor de doelgroepen. Er is inmiddels ook kritiek op het werken met teams. Bijvoorbeeld van de Kinderombudsman, die over de transitie van de jeugdzorg stelt dat sprake is van een grote proeftuin, waarbinnen de sociale teams hun weg nog zoeken. En die spreekt over onduidelijkheid in taken, bevoegdheden en aanpak. Er zijn geluiden die wijzen op het oplopen van wachtlijsten en bureaucrativering. Het is nog veel te vroeg om vast te kunnen stellen of de sociale teams aan de verwachtingen van maatgericht en geïntegreerd werken kunnen voldoen. Laat staan dat effecten op de jeugdzorg of de zorg voor langdurig zieken of ouderen in kaart kunnen worden gebracht. Dat neemt niet weg dat er veel vragen te stellen zijn over de inrichting en werkwijze van de sociale teams, over het delen van gegevens en daarmee verbonden aspecten van privacybescherming en over de organisatie van de rechtsbescherming. Wat betekent generalistische samenwerking in een sociaal team voor de verschillende specialismen? In hoeverre zijn de nog niet geïntegreerde financiële kaders een obstakel voor de nieuwe werkwijze? Hoe raakt een professional uit de spagaat tussen hulpverlener en handhaver? Wie is eigenlijk de baas van het sociaal team? Waar kan een burger terecht met een klacht? Hoe kan bureaucrativering worden voorkomen? Voor de beantwoording van deze vragen is de komende tijd evaluatieonderzoek nodig waarin de ervaringen met sociale teams worden geïnventariseerd en effectieve werkwijzen worden geïdentificeerd.

Staalkaart

Het sociale team kent verschillende verschijningsvormen. In 44 procent van de gemeenten uit het Movisie-onderzoek is sprake van een breed, integraal



De meeste mensen met wie een keukentafelgesprek gevoerd wordt, hebben een keuken waar niet eens een tafel in past.

team, met generalisten en specialisten, waar alle hulpvragen binnenkomen en worden opgepakt. In 18 procent van de gemeenten functioneren meerdere teams naast elkaar op afgebakende domeinen of voor onderscheiden doelgroepen. In een derde model komen alle vragen bij een sociaal team, dat zorgt voor doorverwijzing naar een domeinspecifiek team. Een vierde model betreft een breed integraal team, enkel belast met meervoudige, complexe hulpvragen. Wie zitten er in die teams? Afhankelijk van de vormgeving zijn dat professionals vanuit verschillende organisaties. Vanuit de gemeente zijn dat meestal medewerkers van de sociale dienst/dienstwerk en inkomen en Wmo-consulenten. Daarnaast participeren welzijnsorganisaties en andere organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, zoals de ggz, het centrum voor jeugd en gezin, de jeugdhulpverlening, organisaties voor hulp aan mensen met een beperking en wijkverpleegkundigen. Soms doet verslavingszorg mee, soms ook de politie, de huisartsenpraktijk en de woningcorporatie.

Gemeenten organiseren sociale teams op uiteenlopende wijze. De gemeente kan het team in eigen beheer nemen, alleen of met andere gemeenten samen, waarbij de medewerkers van het sociaal team in dienst van de (centrum)gemeente of de gemeenschappelijke regeling zijn, of waarin ze worden gedetacheerd vanuit hun moederorganisaties. In een

tweede model ligt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van teams bij maatschappelijke organisaties die onderling samenwerking zoeken in een consortium, al dan niet in een verhouding tussen een hoofdaannemer en een onderaannemer. Dan is sprake van een subsidie- of inkooprelatie. Volgens een derde model wordt het werk opgedragen aan één organisatie, soms speciaal ingericht voor deze taak. Deze organisatie stelt het sociaal team samen, waarbij de medewerkers in dienst worden genomen of naar deze organisatie worden gedetacheerd door hun moederorganisaties. De helft van de teams is in eigen beheer bij de gemeenten ingericht, waarbij maatschappelijke organisaties veelal op basis van een samenwerkingsafpraak of convenant hun medewerkers naar de teams detacheren. Daarnaast komt het in een op vier gemeenten voor dat aan meerdere aanbieders wordt uitbesteed en aan een (nieuwe) organisatie wordt opgedragen. Als het sociaal team niet bij de gemeente is ondergebracht en ook niet is uitbesteed aan meerdere organisaties, krijgt het vorm in een BV, een stichting of een coöperatie. Van een coöperatie is bijvoorbeeld sprake in de gemeente Leeuwarden, een van de pilotgemeenten voor de transitie in het sociaal domein. Deze staalkaart overziend is de conclusie dat de meeste gemeenten inmiddels werken met sociale teams. Bij de samenstelling van de teams is sprake van een grote verscheidenheid. En ook de organisatori-

sche inrichting wisselt sterk per gemeente. Een onderbouwing van die keuzes en een verklaring van de verschillen is niet eenvoudig te vinden. Dat is te meer een gebrek omdat de teams een cruciale schakel vormen in de relatie tussen overheid en burger. Dat wordt zichtbaar in het keukentafelgesprek.

Keukentafelgesprek

In hoeverre zijn gemeenten en maatschappelijke organisaties binnen de geschetste organisatiemodellen in staat de burger op een effectieve en efficiënte manier te ondersteunen bij zijn hulpvraag? Als het gaat over het sociaal domein en over maatwerk klinkt al gauw de term 'keukentafel'. De dienstverlening aan burgers vindt plaats aan die keukentafel. De term 'keukentafelgesprek' is inmiddels niet meer weg te denken en zou wel eens het woord van het jaar 2015 kunnen worden. Aan de ene kant is het een bijzondere term, want – zo wierp iemand mij eens terecht voor de voeten – de meeste mensen met wie zo'n gesprek gevoerd wordt hebben geen keuken waar een tafel in past. Aan de andere kant is het mooie van de term dat die naadloos past in de trend die de overheid de afgelopen jaren heeft ingezet en die kortweg neerkomt op duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht communiceren met de burger. Waar kan dat beter, dan aan de tafel, bij de burger thuis? Uiteraard zijn regels, het geldende juridische kader, daarbij wel degelijk belangrijk. Het misverstand dat sprake is van een informele in plaats van een formele aanpak moet dan ook worden vermeden. De regels doen er immers nog steeds toe, ook bij een meer directe benadering van burgers. De informele benadering moet er dan ook niet toe leiden dat de burger meer van de overheid gedaan krijgt of dat aanspraken die burgers hebben niet kunnen worden gerealiseerd. Het gaat vooral om het leggen van rechtstreeks en snel contact waardoor duidelijk moet worden wat de vraag van de burger is en wat de mogelijkheden zijn binnen het geldende formele juridische kader.

Prettig

Dat dit succesvol kan laat het project 'Prettig contact met de overheid' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een aantal jaren zien. Dat project start met de vaststelling dat relaties tussen het bestuur en de burger

zijn gejuridiseerd in die zin dat bestuursorganen zich bij het contact met burgers al te vaak laten leiden door een regelgerichte, procedurele oriëntatie. Handelen in de geest van de regels maakt overheidsoptreden effectiever en de burger meer tevreden, ook als hij wellicht niet krijgt wat hij hoopt. Veel bestuursorganen hebben deze benadering van 'procedural justice', waarover onder meer door Tom Tyler en Alan Lind is geschreven, inmiddels in hun werkwijze verankerd rond de bezwaarschriftprocedure. Een medewerker van een gemeente belt direct na ontvangst van een bezwaarschrift met de indiener daarvan met als doel een afspraak te maken over de beste manier van behandeling van het geschrift. Zo snel mogelijk daarna geeft de overheidsfunctionaris uitleg over het genomen besluit en wordt het probleem waar de burger mee zit verhelderd. Waar dat kan volgt overleg – zo nodig ook met bijvoorbeeld omwonenden als dat aan de orde is – over de vraag welke oplossingen er zijn voor het probleem dat een burger aankaart, zonder dat een stap naar een bezwaaradviescommissie of de bestuursrechter nodig is.

Afhouden

De wetgeving die heeft geleid tot de decentralisaties in het sociaal domein volgt ook deze benadering en richt zich op zaken als het leveren van maatwerk, proactief optreden, het beantwoorden van de vraag achter de vraag. Deze werkwijze beoogt het vertrouwen van de burger in de overheid te bevorderen. Ook de sociale teams zouden op deze manier kunnen werken, door snel contact met burgers te leggen, door de vraag achter de vraag te verkennen en waar nodig – als wat de burger vraagt niet kan binnen de regels – na te gaan welke andere oplossingen denkbaar zijn. Het bijzondere van de wetgeving op het sociaal domein is echter wel dat – anders dan bij de bezwaarschriftprocedure het geval is – steeds explicieter wordt geprobeerd de burger af te houden van aanspraken en rechten. In de Wmo 2015 en de Jeugdwet komt dat tot uitdrukking in het fenomeen 'melding'. Nadat er een melding – dat zou een hulpvraag kunnen zijn – is gedaan, moet er een plan komen. Dan volgt een gesprek. Dat leidt tot een gespreksverslag en pas daarna kan de burger een aanvraag indienen. Met andere woorden: waar 'Prettig contact' de bur-

ger binnen het geldende juridische kader anders benadert, wijzigt nu dat juridisch kader zelf doordat pas later in het traject de mogelijkheid ontstaat een aanvraag in te dienen – kennelijk in een poging te voorkomen dat burgers naar de rechter stappen. Maar kan dat ook doorslaan en kunnen burgers zo van hun rechten en aanspraken worden afgehouden en hun vertrouwen in de overheid verliezen?

Vertrouwen

Hier komt de belangrijke rol van de leden van het sociaal team aan de orde. Als zij in staat zijn snel te reageren op hulpvragen en direct het gesprek met burgers aan te gaan, kunnen formele aanspraken overeind blijven en het vertrouwen in de overheid toenemen. Het is mijn overtuiging – en de ervaringen met het op een andere manier afhandelen van bezwaarschriften laten dat ook zien – dat een direct gesprek door leden van sociale teams met burgers ook in het sociaal domein kan leiden tot toegenomen tevredenheid en praktische oplossingen. Dat vraagt wel snelheid van handelen: wachtlijsten doorkruisen de essentie van deze benadering. Randvoorwaarden op het vlak van een adequate regeling van het recht op privacy moeten eveneens zijn vervuld. Het vraagt ook om helderheid over de vraag van wie het sociaal team eigenlijk is en welke belangen daarin een rol mogen spelen. En integratie van financiële kaders is gewenst, want alleen dan kunnen echt maatgerichte oplossingen tot stand komen. Lukt dit allemaal, dan kunnen de decentralisaties en een nieuwe manier van werken op het sociaal domein leiden tot versterking van het vertrouwen van burgers in de overheid. ■

Heinrich Winter is hoogleraar Bestuurskunde bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is een bewerking van de oratie die hij eerder dit jaar hield bij de aanvaarding van zijn leerstoel.

Noten

1. Heinrich Winter is hoogleraar Bestuurskunde bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze tekst is een bewerking van de oratie die hij op 23 juni j.l. hield bij de aanvaarding van zijn leerstoel.
2. Silke van Arum & Rosanna Schoorl, Movisie, Sociale (wijk)teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014, februari 2015.