

'Dringen(d) achter de

Het Enschedese model van wijkcoaches met mandaat

Hans Weggemans en Lex Meiberg

In Enschede experimenteren de woningcorporaties en de gemeente met een geheel nieuwe aanpak op het gebied van hulp- en dienstverlening aan jongeren en gezinnen met meervoudige problematiek. Coaches met veel autonomie en mandaten uit alle sectoren zijn de enigen die achter de voordeur komen.

De hulp- en dienstverlening aan jongeren en gezinnen met multiproblematiek is zeer actueel. Het Rijk probeert met structuurveranderingen zoals Centra voor Jeugd en Gezin een oplossing te vinden voor de samenwerkingsproblematiek van instellingen. Rekenkamers en rijksinspecties analyseren dat er een gebrek aan samenwerking is en adviseren toch vooral achter de voordeur te komen. Diverse zorgnetwerken bespreken casuïstiek en er is een hang naar de wijkzuster uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Kortom, er wordt naarstig gezocht naar oplossingen voor de bestuurlijke drukte.

Lappendeken De overheid heeft de afgelopen decennia niet stilgezeten. Om de hulp aan multiprobleemgezinnen te coördineren, is een lappendeken ontstaan van ketens, sectoren, instellingen, programma's, projecten en trajecten, met verschillende verantwoordelijke ministeries en veel verschillende financieringsstromen. Voor de aanpak van complexe meervoudige problemen van een gezin is uit eigen onderzoek gebleken dat we inmiddels te maken hebben met 25 verschil-

lende wettelijke kaders, 17 verschillende indicatieprotocollen, 23 verschillende methoden voor vraagverheldering, 31 diagnostische instrumenten en 27 verschillende registratie- of rapportagesystemen.¹ Er is daarbij een groot aanbod van hulp- en dienstverlening en gespecialiseerde werkers. Her en der zijn specialisaties doorgevoerd naar doelgroepen, methoden en fasen in het werkproces binnen een instelling. Zo heeft de reclassering onlangs besloten zodanig in het werkproces te knippen dat een (ex)delinquent met drie verschillende medewerkers te maken krijgt.

Van bemoeizorg naar keuzevrijheid Bij de meeste interventievormen is de afgelopen decennia bovendien afstand gedaan van de 'bemoeizorg' van de vroegere wijkzuster, schoolmeester of dominee. De keuzevrijheid van mensen is centraal komen te staan. Er wordt zo weinig mogelijk meer opgedrongen, mensen dienen een hulp- of ondersteuningsvraag te hebben en te kunnen formuleren. Alleen wanneer sprake is van een gedwongen kader – bijvoorbeeld

voordeur'



Beeld: istock

een justitiële of een kinderschermingsmaatregel – wordt de keuzevrijheid ingeperkt. Die maatregelen kennen meestal een combinatie van sanctioneren en ondersteuning bieden. Bij het bieden van ondersteuning wordt dan meestal weer sterk gekoerst op de bereidwilligheid van cliënten. Werken zij naar het oordeel van de werker niet of onvoldoende mee, dan wordt de hulpverlening stopgezet. In veel situaties is hierdoor meervoudige problematiek blijven bestaan, vaak overgedragen van generatie op generatie.

Case-lobbyisten Een modaal probleemgezin heeft al snel te maken met vijf tot tien casemanagers, die sinds kort ook allemaal 'achter de voordeur willen komen'. De impliciete veronderstelling is dat deze gezinnen de diverse casemanagers op elkaar moeten afstemmen. Maar als ze dat zouden kunnen, zouden ze geen problemen hebben. Er is voor deze mensen een grote bureaucratische competentie vereist om hun weg te vinden in instellingsland en om overzicht te krijgen en te hou-

den in een situatie van complexe meervoudige problematiek en juist die competentie is er niet. Het gezin draait zich vaster en vaster in de problemen, vaak in een wijk met relatief veel mensen in vergelijkbare omstandigheden.

De introductie van vormen van casemanagement en gezinscoaching heeft weliswaar verbeteringen gebracht, maar ook deze professionals zijn in wezen slechts case-lobbyisten die sterk afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van instellingen om mee te werken. Ze zijn in feite nog net zo aan de bureaucratie overgeleverd als hun cliënten. Dus gaan deze casemanagers een zorgnetwerk vormen om de gecreëerde arbeidsdeling weer te coördineren. Een bekend verschijnsel in de professionele bureaucratie.

Gemeente neemt de regie Vanaf het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw acht de gemeente Enschede zich verantwoordelijk voor een gecoördineerde aanpak van de problematiek van probleemgezinnen. In de jeugd-

keten is destijds een klantvolgsysteem ontwikkeld (een soort lokale verwijsindex) en gezinscoaches zijn inmiddels tien jaar aan het werk. In de subketens zorg, justitie en onderwijs zijn tal van coördinatienetwerken ontstaan. Te versnipperd, niet effectief en niet efficiënt. Daarom heeft de gemeente in 2004 met steun van de instellingen besloten de regie te nemen over de structuur van zorg en veiligheid, later onder meer uitmondend in het Veiligheidshuis.

Praktisch al het bestaand overleg voor specifieke doelgroepen is afgeschaft en vervangen door gebiedsgerichte wijkzorgteams. Een wijkzorgteam vervangt vrijwel al het bestaand overleg voor specifieke doelgroepen en werkt altijd aan de problemen van het hele 'systeem' (vader, moeder, kinderen, opa, oma, de betrokken buurvrouw et cetera).

Op dit moment zijn acht wijkzorgteams actief in de stad, die onder regie van een gemeentelijke procesmanager de hulp regelen en afstemmen, ondersteund door een klantvolgsysteem (VIS2). Vaste deelnemers aan het wijkzorgteam zijn het maatschappelijk werk, jeugdzorg, jongerenwerk, een wijkagent, een woningconsulent, jeugdgezondheidszorg en de casemanager werk en bijstand. Op basis van een plan van aanpak voor het gehele 'cliëntsysteem' gaat één casemanager aan de slag namens 24 (!) convenantpartners, met een sterke verbinding naar het stedelijk overleg van de partners in de justitieketen. Deze aanpak gaat daarmee verder dan het streefmodel van minister Rouvoet in het kader van de zorgcoördinatie onder de vlag van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Geen van de 25 convenantpartners wil nog terug naar de oude situatie.²

Huisbezoeken In 2006 werden, in de latere prachtwijk Velve-Lindenhof en in opdracht van het gemeentebestuur en het wijkzorgteam, van een paar straten huis aan huis alle bewoners bezocht door een team, bestaande uit medewerkers van het maatschappelijk werk, de politie, de sociale dienst en wijkwielzijn. De doelen van de bezoeken waren het opbouwproces te versterken, een brug te slaan naar de bewoners, hierbij ontwikkelingskansen te bieden en tegelijkertijd de ontwikkelingskansen van kwetsbaren te beschermen, door te handhaven en zo nodig te sanctioneren. Ook was een doel kritisch te kijken naar de effectiviteit van in de wijk optredende instanties.

Het vooraf gestelde doel om verbeteringen op gang te brengen in de relatie tussen overheid en bewoners, werd gerealiseerd.³ De afstand tussen bewoners en instellingen is veel kleiner geworden. Deze actieve afstemming met de wijkbewoners, in

hun eigen huis, levert veel concrete verbeteringen op in het leven van mensen en een sterke toename van kennis en ervaring bij de instellingen.

De wijkzorgteams en de huisbezoeken blijken een grote verbetering te zijn. Toch blijven er zwaktes bestaan:

- veel overdracht en daardoor informatieverlies;
- door het vele noodzakelijke overleg, relatief hoge transactiekosten;
- burgers hebben nog steeds met veel instanties en hulpverleners te maken;
- hulpverleners en casemanagers hebben doorgaans onvoldoende mandaat uit eigen organisatie;
- niet alle mensen die hulp nodig hebben worden bereikt.

De gemeente Enschede erkent dat een deel van de achterstandsproblematiek gelegen is in de complexiteit van het systeem waar mensen met complexe problemen hun weg in moeten zien te vinden. Dat systeem met de vele spelers, specialisaties en scheiding in doelgroepen is niet de oorzaak, maar wel een versneller van achterstandsproblemen. De gemeente zoekt de oplossing ook niet langer in de mantra 'meer samenwerken'. De problematiek waarop een antwoord moet worden gevonden, vraagt om verkenningen naar nieuwe wegen, *out of the box*-oplossingen. *Oplossingen die niet kunnen worden gevonden via de denklijnen die de complexiteit zelf heeft voortgebracht.*

Onorthodoxe aanpak De woningcorporaties van Enschede en de gemeente Enschede komen nu met zo'n nieuwe, onorthodoxe aanpak van de achterstandsproblematiek in 'probleemwijken': het experiment 'wijkcoaches'. In de prachtwijk Velve-Lindenhof is een team van wijkcoaches gestart, dat beschikt over speciale en vergaande bevoegdheden. Het team legt huis aan huis contact met de bewoners van de aangewezen gebieden in de wijk. De werkwijze van intensieve samenwerking en ketenregie wordt verlaten en ingeruild voor vergaande ruimte en bevoegdheden voor professionele hulpverleners die integraal met mandaten van de verschillende instellingen werken.

Het experiment breekt met de trend van doelgroepen, specialisatie en sectoraal vraaggericht werken. Het maakt de wereld voor mensen met achterstand en (meervoudige) problemen weer overzichtelijk. Zij hoeven niet meer van loket naar loket, van indicatie naar indicatie, maar krijgen te maken met een wijkcoach die alle nodige hulp kan activeren en kan doorpakken en beslissen als het nodig is. Dit geldt voor alle belangrijke

leefgebieden: wonen, inkomen, onderwijs, hulpverlening, zorg en zelfs veiligheid. Het gaat om een wijkcoach die zelf ook niet meer van loket naar loket hoeft, omdat hij zelf kan beslissen voor de ongeveer vijftien tot twintig multiprobleemgezinnen (caseload). Hij is niet meer afhankelijk van de bereidheid van een instelling tot samenwerken.

De coach bespreekt helder en eerlijk de scenario's waarlangs de problemen van het gezin zich kunnen gaan ontwikkelen en windt er geen doekjes om: als regels worden overtreden of iemand zich niet aan afspraken houdt, volgen sancties. Zo ontstaat een nieuwe ruimte waarin mensen hun problemen onder ogen kunnen zien en waarbij ze te maken hebben met een wijkcoach die tijd en middelen heeft.

Mandaten De wijkcoaches krijgen *beslissings- en indicatiemandaten* mee namens de betreffende instellingen. Hierbij is gekozen voor een zogenaamd functioneel mandaat: beslissingen van wijkcoaches worden door de mandaterende instellingen één op één overgenomen en omgezet in formele besluiten. De *backoffice* van een instelling zorgt voor effectuering van de beslissing. De wijkcoach is een soort sociale huisarts in de eerste lijn. Alleen bij geconstateerde complexiteit of onvoldoende specifieke kennis verwijst hij door naar de tweede lijn (bijvoorbeeld voor een traject bij de GGZ of verslavingszorg). Alle eerstelijnsactiviteiten kan de coach zelf doen. Wanneer sprake is van risicovolle beslissingen waarbij de veiligheid van kinderen of andere gezinsleden in het geding is,

schakelt de wijkcoach altijd de instelling in met wettelijke taken op dat gebied in de eerste lijn (bijvoorbeeld politie of Bureau Jeugdzorg).

De inzet van wijkcoaches voor Velve-Lindenhof betekent 'terug naar de eenvoud'. De coach is van alle markten thuis, spreekt de taal, is gehuisvest in de wijk en kent de codes van de wijk. De coach werkt volgens het principe 'voor wat, hoort wat' en maakt gebruik van zowel oude als nieuwe netwerken in de wijk. Hij biedt gezinnen perspectief, weet kansen te scheppen en hulpbronnen aan te boren en zet wanneer nodig druk op de ketel. In veel gevallen zal sprake zijn van een onderhandelingsituatie: 'Als jij een opleiding gaat volgen, de kinderen met ontbijt naar school stuurt en je laat behandelen voor de gokverslaving, dan zorg ik voor een participatieplaats, voor opvoedingsondersteuning en voor bijzondere bijstand.' Arrangementen die de verantwoordelijkheid niet overnemen, maar die ook geen mogelijkheden bieden instellingen of voorzieningen tegen elkaar uit te spelen.

Een dergelijke manier van werken vraagt van de wijkcoach een grote professionaliteit. De meest prangende vraag is natuurlijk of dergelijke, breed opererende professionals überhaupt gevormd kunnen worden. Wij denken van wel, maar dat zal de praktijk van het experiment moeten uitwijzen.

Win-win Bij de start van het experiment is er brede overeenstemming dat sprake is van een win-winsituatie voor zowel de wijk Velve-Lindenhof als de instellingen. In ieder geval is iedereen bereid het experiment een echte kans te geven.

De wijkcoaches hebben mogelijkheden tot hun beschikking om vat te krijgen op hardnekkige complexe problematiek, terug te vinden in de diverse 'granieten bestanden' van de instellingen. Ze realiseren doelen in situaties waar de meeste instellingen niet eens (meer) binnenkomen.

De informatiepositie van de wijkcoach vervangt de vele vormen van vraagverheldering en dat betekent efficiencywinst voor instellingen (zij voeren besluiten van coaches uit en gaan niet nog eens het onderzoek overdoen). Door de mandaatregelingen kan de coach zorgen voor indicaties en de inzet van interventie-instrumenten, die ingebed zijn in een compleet plan van aanpak. Er zijn relatief weinig afstemmingskosten, doordat de wijkcoach namens vele instellingen kan optreden. En de sterk preventieve aanpak van de coaches, zij zitten immers 'bovenop' de eerste signalen van multiproblematiek (bijvoorbeeld bij licht verstandelijk gehandicapte ouders), vindt veel bijval bij de instellingen.

De wijkcoach is tegelijkertijd:⁴

- consulent Werk en Bijstand;
- leerplichtambtenaar;
- zorgloketmedewerker;
- indicatiesteller Bureau Jeugdzorg en CIS;
- gezinsvoogd;
- gezinscoach;
- reclasseringsmedewerker;
- consulent woningcorporatie;
- maatschappelijk werker;
- schuldhulpverlener;
- casemanager GGZ en verslavingszorg;
- opbouwwerker;
- en.....wijkzuster.

Dilemma's

De coach krijgt te maken met allerlei soorten problemen, die steeds ernstiger worden. Hij is niet gebonden aan strakke protocollen. Het model van de wijkcoaches koerst juist op eigenzinnige professionaliteit en dus ook op handelingsruimte.⁵ Hij moet ook weten om te gaan met dilemma's als:

- er zijn redenen om regels te handhaven, maar ik wil ook investeren in een relatie;
- treed ik de mensen open en niet-vooringenomen tegemoet of verzamel ik juist vooraf informatie op leefgebieden?
- houd ik vast aan het principe van rechtsgelijkheid of maak ik een uitzondering in dit specifieke geval?
- vraag ik toestemming aan de cliënt voor mijn beslissingen en handelingen of neem ik mijn verantwoordelijkheid, ook als de cliënt dit niet ziet zitten?
- laat ik de cliënt het initiatief en de richting bepalen of laat ik vooral de problematiek 'praten' en bepaal ik wat er nodig is?
- vermijd ik risico's (en maak ik kans op 'foute missers') of neem ik risico's (en maak ik dus kans op 'foute treffers')?

Spannende vraagstukken die al doende een antwoord zullen moeten krijgen.

Hefboom in de wijkontwikkeling

Mensen in Velve-Lindenahof en de wijkcoaches komen in een compleet nieuwe verhouding tot elkaar te staan. Het is niet meer de bekende verhouding tussen hulpverlener of dienstverlener en 'cliënt'. De verhouding moet zich uitkristalliseren, maar zal in ieder geval afwijken van wat iedereen gewend is. Het laat zich niet vangen in oude modellen, omdat het op deze manier nog nergens is getest.

Een wijkcoach geeft ondersteuning, probeert mogelijkheden en kansen met bewoners te zien en te benutten en probeert hulpbronnen aan te boren. De coach heeft daarbij een machtige positie. Macht gebruiken is in dit soort situaties een uiting van zwakte. Alle andere middelen hebben dan kennelijk onvoldoende effect gehad. De coach weet de ingangen in buurtprojecten en bewonersinitiatieven te vinden, want hij heeft deze zelf mede opgezet. Hij heeft keuzevrijheid om te doen wat nodig is, van het inzetten van een bepaalde soort hulp of zorg tot het zelf daadwerkelijk met de bewoners de handen uit de mouwen steken. De wijkcoaches zijn de 'sociale hefboom' van de instellingen in de wijk. Het zijn de

voortuitgeschoven professionals die heel concreet aan de slag gaan met mensen in de wijk, met als resultaat sociale stijging van de bewoners van Velve-Lindenahof. Zij leveren een cruciale bijdrage aan de ontwikkelingsdoelen zoals die zijn opgenomen in het Wijkactieplan.

Aantoonbaar en meetbaar zetten de mensen die door de wijkcoaches worden begeleid één of meer stappen omhoog op de sociale ladder. Voor de verschillende leefgebieden en op het niveau van zowel individuele bewoners of gezinnen als de wijk in zijn geheel worden indicatoren benoemd en doelen concreet geoperationaliseerd. Door flankerend wetenschappelijk onderzoek worden deze resultaten objectief gemeten en vastgesteld.

Tot slot

Iedereen is op zoek naar een meer slagvaardige uitvoering van hulp- en dienstverlening aan multiprobleemgezinnen, aan jongeren met meervoudige problemen, aan kinderen in onveilige situaties en op zoek naar alternatieven voor de 'spaghetti' aan coördinatiemechanismen. Sommigen denken dat de wijkzuster de oplossing is. Wij zijn bang dat de wijkzuster de zoveelste hulpverlener wordt die signaleert, doorverwijst, registreert en deelneemt aan het zorgoverleg.

We zullen moeten nadenken over de wijze waarop we in onze samenleving de ondersteuning van mensen die meervoudige problemen hebben, gaan organiseren. De huidige vormen van maatschappelijke ondersteuning zijn versleten. In Enschede zijn we op zoek naar slimmere vormen. ■■

Hans Weggemans is lid van de directie van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Enschede. **Lex Meiberg** is consultant Zorg en Veiligheid en was projectleider en procesmanager in Enschede.

Noten

- 1 Gemeente Enschede, *Het kleinste gemene veelvoud*, Gemeente Enschede/bureau Collegiamento, 2008.
- 2 A.H.B. Timmerhuis, L.F. Greven, J.J.G.M. Rutten, *Sluitend werken met wijkzorgteams, evaluatief onderzoek naar het functioneren van de coördinatiestructuur Zorg en Veiligheid in de gemeente Enschede*, Sardes, 2007.
- 3 A. van Tilborgh, H. Hendriks, G. Holsbrink-Engels, *Huis-aan huisbezoeken in Velve-Lindenahof in beeld*, Saxion Hogeschool, februari 2007.
- 4 Met de drie reclasseringsinstellingen is het overleg hierover nog gaande.
- 5 Eén van de adviezen uit het rapport *De ontkokering voorbij*, van prof. dr. P. Frissen, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008.