

Bijdrage aan de internetconsultatie Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)

Inleiding

Graag reageert Sociaal Werk Nederland op het conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Als branchevereniging hebben we eerst onze leden gevraagd naar hun bevindingen. We hebben gesproken met bestuurders en professionals, en hun opmerkingen verwerkt in deze reactie.

Sociaal Werk Nederland heeft zo'n 500 lidorganisaties en vertegenwoordigt ruim 85% van het sociaal werk in het land. Onze organisaties hebben samen ruim 50.000 sociaal werkers in dienst, onder wie wijkteamwerkers, maatschappelijk werkers, jongerenwerkers, ouderenwerkers, opbouwwerkers, schuldhulpverleners en sociaal raadsliden. Met hun organisaties, actieve bewoners (sleutelfiguren) en vrijwilligers ondersteunen zij bewoners bij hun dagelijks leven, bevorderen ze de sociale cohesie en vormen buurtnetwerken. Dat gebeurt lokaal. Sociaal Werk Nederland verbindt, signaleert en stelt landelijk actuele kwesties binnen het sociaal domein aan de orde.

Door de breedte van het sociaal werk zien we vanuit verschillende invalshoeken wat er allemaal nodig is om huishoudens met meervoudige problemen effectiever te helpen. Bovendien werken we landelijk én lokaal al jaren met heel veel partijen samen om de kwaliteit van de dienstverlening door organisaties en professionals steeds verder te verbeteren. Daarbij gaan we altijd uit van wat 'de bedoeling' is van die dienstverlening: mensen zoveel mogelijk regie geven over hun eigen leven. Van daaruit bepalen we wat er nodig is binnen organisaties (gemeentelijke en landelijke uitvoerders) om de processen en competenties op elkaar af te stemmen. Op die manier werken we eendrachtig aan de alom beoogde verschuiving van reactief handelen naar preventie.

Sociaal Werk Nederland vertegenwoordigt organisaties en sociaal werkers die 'met hun voeten in de klei staan.' Van hen horen we dat ze juist bij complexe situaties steeds vaker vastlopen in bureaucratische systemen. Op grond van hun kennis en ervaring weten ze doorgaans wat er in specifieke situaties moet gebeuren om te komen tot duurzame oplossingen van multiproblemen, maar om die oplossingen te realiseren moeten ze zich te vaak een weg banen door de standaarden, wensen, eisen, regels en protocollen van de verkokerde publieke organisaties. Of zoals Kruiter en Albers schrijven: "rechtvaardige en redelijke regels [leiden] in sommige gevallen (..) tot onrechtvaardigheid en onredelijkheid. Op dat moment heb je praktische wijsheid nodig (de hoogste vorm van kennis volgens Aristoteles) om het goede te doen."

Sociaal werkers en hun organisaties moeten het vertrouwen en de ruimte krijgen om dát te doen wat nodig is voor bewoners die de regie over hun leven kwijt zijn. Met dat voor ogen hebben wij deze reactie opgesteld.

[Jaarplan 2020](#) en [cijfers van de branche](#)

Is de Wams de juiste oplossing voor het juiste probleem?

Sociaal Werk Nederland onderkent het probleem waarvoor de Wams een oplossing wil bieden. Sociaal werkers die bewoners ondersteunen bij zware, urgente meervoudige problematiek merken vaak dat het moeilijk is om tot integrale oplossingen te komen die daadwerkelijk een antwoord zijn op de hulpvragen. Bewoners (en hun gezin) krijgen niet altijd de hulp die ze nodig hebben en kunnen daardoor nog verder in de problemen raken. Dat komt vooral door:

1. De diversiteit in paradigma's en financieringsstromen van de vier wetten in het sociaal domein. Die paradigma's en financieringsstromen leiden tot uiteenlopende visies op mensen, de overheid en de sociale omgeving; en daarmee tot diversiteit in uitvoeringspraktijken van de professionals, wat niet helpt voor het integraal aanpakken van problemen. Dus zie je vaak dat een heel regiment hulpverleners zich ieder bezighouden met een deelprobleem; vaak zien ze nog wel de samenhang van sommige deelproblemen maar zijn ze niet bij machte om daarnaar te handelen (tijdgebrek, financiering, te weinig kennis van ieders expertise).
2. De diversiteit in beroepsethiek en -codes onder professionals rond cliënten met meervoudige problematiek. Professionals maken verschillende ethische afwegingen die soms ook nog schuren met (gemeentelijk) beleid; ook dat bemoeilijkt een integrale aanpak.
3. De privacywetgeving die regelmatig beperkingen oplegt aan professionals om informatie te delen die nodig is om tot effectieve oplossingen te komen. Onder sociaal werkers bestaat veel onduidelijkheid over wat wel en niet mag; ze vragen al jaren om een wettelijke grondslag voor het delen van persoonsgegevens in de (schaarse) situaties waarin privacy ondergeschikt is aan het oplossen van de meervoudige problematiek.

Sociaal werkers zien niet alleen dat dit ten koste gaat van de oorspronkelijke doelstellingen van de decentralisaties - de leefwereld van inwoners centraal stellen en zorgen voor integrale ondersteuning - maar kampen daardoor ook met een verhoogde handelingsverlegenheid en werkdruk. Sociaal Werk Nederland pleit daarom al jaren voor ontschotting en samenwerking binnen het sociaal domein. We zijn niet voor niets betrokken bij het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, een zinvol initiatief van SZW, J&V, BZK, VWS en OCW.

Dan de oplossing van het probleem. Het is goed dat het Rijk met de Wams inzet op het wegnemen van de knelpunten voor informatiedeling, zodat maatwerk voor multiprobleemhuishoudens effectiever en eenvoudiger wordt. Tegelijkertijd zien we in de voorgestelde opzet en uitwerking van de Wams een aantal (grote) risico's en aandachtspunten die de doelmatigheid van de wet kunnen belemmeren of zelfs tegenwerken. We zullen ze puntsgewijs toelichten.

Risico's, aandachtspunten en verbetervoorstellen

Sociaal werkers en het delen van gegevens

Sociaal werkers stellen het belang van bewoners voorop. Ze kijken naar de mens en diens doenvermogen: wat kan iemand wél? Zo begeleiden ze ook bewoners met meervoudige problematiek stap voor stap.

In de breedte van alle levensterreinen streven ze naar integrale, systemische hulpverlening zodat de problematiek duurzaam het hoofd geboden kan worden. Essentieel is in alle gevallen het opbouwen van een goede vertrouwensrelatie omdat deze maatgevend is voor goede, gezamenlijke afspraken over doelen en aanpak, en daarmee voor de resultaten van de hulpverlening.

Sociaal werkers vervullen vaak meerdere rollen voor een cliënt. Ze regelen enerzijds dingen vóór in plaats van mét de cliënt (en hebben in sommige gevallen ook minder individueel contact met de cliënt). Zij hebben bijvoorbeeld ook korte lijnen met gemeentelijke diensten. Anderzijds staan sociaal werkers juist dagelijks in nauw contact met de cliënten en ze hebben weinig direct met gemeentelijke diensten van doen. Met de invoering van de Wams treedt hier een dilemma op:

De huidige insteek van de Wams is *ondersteunend* voor de eerste rol die sociaal werkers hebben: voor de bewoner afstemmen met partijen. Het ontbreekt sociaal werkers - door de beperkingen rond informatiedeling – namelijk geregeld aan afstemming en samenhang met andere hulp-/dienstverleners, waardoor cliënten niet altijd de hulp geboden krijgen die ze nodig hebben. De praktijk laat zien hoe belangrijk het is dat samenwerkende professionals uit organisaties binnen het sociaal domein en aanpalende domeinen elkaar informeren over een casus, zeker als er hoge risico's bestaan voor een burger. Dat doen ze momenteel al zoveel als mogelijk wordt geacht, maar het is prettig als dit juridisch ook vastligt.

Anderzijds kan de wet juist *belemmerend* uitpakken voor de tweede rol van sociaal werkers: werken in relatie met de bewoner. Dit vanwege de vertrouwensrelatie: sociaal werkers kunnen hun werk alleen goed doen op basis van vertrouwen. Wanneer een cliënt te horen krijgt dat er informatie gedeeld moet worden – bijvoorbeeld doordat een andere professional op basis van ernstige problematiek escaleert naar de gemeente -, kan dit ten koste van de vertrouwensrelatie en dus van effectieve hulpverlening. Dit snijdt bovendien met het uitgangspunt van 'eigen regie' in de wetten binnen het sociaal domein.

Dit dilemma is ons inziens op voorhand niet op te lossen. Veel valt of staat met hoe er in de praktijk invulling gegeven zal worden aan de definities van 'meervoudige' en 'ernstige' problematiek. Een theoretische verduidelijking op voorhand zou – zoals beschreven in de ontwerp toelichting – het risico met zich meebrengen dat *"specifieke wettelijke criteria een barrière opwerpen voor de noodzakelijke brede blik en integrale aanpak."* Wij zijn het ermee eens dat dit niet wegneemt dat *"daaraan nadere invulling dient te geven door middel van duidelijke werkinstructies, op een wijze die past bij de lokale en regionale context."* Casuïstiek zal structureel besproken en gemonitord moeten worden. Het is hierbij van belang dat er scherp gereflecteerd wordt op 'de bedoeling': de cliënt (en het gezin) wordt beter geholpen en die heeft zoveel mogelijk regie en inspraak in de aanpak. De Wams moet geen 'standaard' middel worden maar een uiterste remedie.

Inhoud scheiden

De Wams kent verschillende verantwoordelijkheden toe aan het college van B&W. Het college is verantwoordelijk voor het onderzoek naar meervoudige problematiek en bevoegd tot het opstellen van een werkplan en het zorgdragen voor coördinatie. Gemeenten krijgen, kortom, meer inhoudelijke invloed op de vraag wie welke zorg krijgt. Hier schuilen ons inziens een aantal risico's in:

- Gemeenten beschikken vaak niet over de inhoudelijke expertise, de laagdrempeligheid en het vertrouwen van de burger die essentieel zijn om meervoudige problematiek te signaleren, analyseren en beoordelen, en om hiermee tot een passende, integrale aanpak (werkplan) te komen. Over die expertise en nabijheid beschikken sociaal werkers wél.
- De coördinerende verantwoordelijkheid staat niet los van de uitvoering. Het is een vak apart om op basis van de juiste analyse de juiste hulpverlening in te zetten en hierover de regie te hebben en houden.
- De gemeente komt over veel privacygevoelige informatie van burgers te beschikken. Het risico bestaat dat de persoonlijke gegevens (onbedoeld) te makkelijk gebruikt worden voor doelen die afwijken van die van de Wams. De wet zou daarmee teveel in de persoonlijke levenssfeer van burgers komen.

Wat ons betreft moet er meer duidelijkheid komen over de 'kwaliteitseisen/-criteria' die behoren bij de verschillende 'middelen' (en rollen) die worden gedefinieerd in de Wams: het onderzoek en werkplan, de coördinatie en de gegevensuitwisseling. Die duidelijkheid is nodig om per 'middel' te kunnen bepalen welke partij het meest geschikt is om de verantwoordelijkheid ervoor op zich te nemen.

We maken ons zorgen over de combinatie van rollen die belegd wordt bij de gemeente door de drie middelen binnen de Wams. Omdat de wet wil aansluiten bij de leefwereld van cliënten en effectieve

oplossingen wil bieden voor meervoudige problematiek, ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor het werkplan en de coördinatie te beleggen bij de *uitvoerende professionals in het voorliggend veld*: zij hebben de expertise en het vertrouwen, zij kennen het sociaal domein en hebben directe verbindingen met aanpalende domeinen om de burger op verschillende gebieden te ondersteunen.

Inhoudelijke verantwoordelijkheden mandateren

De inhoudelijke en coördinerende verantwoordelijkheden loskoppelen van de verantwoordelijkheid voor gegevensuitwisseling, betekent wat ons betreft dat de gemeente per definitie organisaties in het sociaal domein mandateert. Zowel voor het opstellen van het werkplan als voor de coördinatie. En, daarbij voorwaarden stelt waarop gereguleerd/gecontroleerd wordt. De gemeente blijft dan verantwoordelijk voor de gegevensuitwisselingscomponent van de Wams: professionals handelen daarnaar en de gemeente ziet daar op toe.

We zijn positief over het uitgangspunt 'één gezin één plan' t.b.v. een effectieve oplossing voor de cliënt. Dat neemt niet weg dat sociaal werkers kritisch zijn richting de nieuwe extra 'middelen' in de vorm van een werkplan en een coördinator. Ze voorzien bijvoorbeeld problemen en complicerende bureaucratie in het opstellen van een extra werkplan, bovenop bestaande plannen. Het is dan ook van groot belang dat het werkplan als doel heeft: duidelijkheid bieden voor de cliënt (en diens gezin) en hulpverleners over de (samenwerkings)doelstellingen van de integrale hulpverlening en over de subdoelstellingen van betrokken professionals. Het werkplan is daarmee geen vervanging voor deelplannen van professionals en verschaft geen overbodige, privacygevoelige details over de cliënt en het gezin.

Sociaal werkers vinden dat er hoe dan ook gewerkt moet worden aan de verbetering van samenwerking en professionalisering, dus ongeacht de invulling van de wet en de mandatering. Die verbetering is nodig voor de integrale, systemische aanpak van meervoudige problematiek (zie kopje 'samenwerking en professionalisering').

Countervailing power

Het is van essentieel belang dat de wet voorziet in randvoorwaarden waarmee de autonomie – en daarmee de 'countervailing power' ofwel tegenmacht - van professionals geborgd is. De systeemwereld is een geheel van regels, werkprocessen en routines die nogal eens tegenstrijdig zijn. Dit is deels onvermijdelijk maar dat maakt het des te belangrijker dat de professional het mandaat en de ruimte krijgt om afwegingen te maken, gegeven de tegenstrijdigheden.

Vooraf in het sociaal domein zijn organisaties gemeentelijk gefinancierd. Deze financieringsvorm leidt al tot een afhankelijkheidsrelatie tussen gemeente en instantie. We moeten voorkomen dat deze wetgeving de afhankelijkheid vergroot, want dat kan ten koste gaan van de professionele integriteit van organisaties in het sociaal domein.

Samenwerking en professionalisering

Stel dat het mandaat belegd wordt bij de professionals in het sociaal domein, dan rijzen vragen als: welke professionals in het sociaal domein moeten het mandaat hebben? Hoe moeten de professionals onderling samenwerken? Mensen met complexe meervoudige problematiek hebben momenteel vaak te maken met tal van hulpverleners, ieder met hun eigen werkprocessen, systemen en werkplannen. Sommige hebben een beroepsgeheim, andere niet.

Sociaal Werk Nederland vindt het daarom belangrijk dat *professionals* in het sociaal domein worden ondersteund bij het versterken van hun competenties voor integraal, interprofessioneel en systemisch (samen)werken. Dit zou ook al standaard verankerd moeten zijn in de verschillende initiële beroepsopleidingen, zodat aankomende professionals dit al leren. Sociaal Werk Nederland

ziet in een dergelijk ondersteuningsprogramma ook een belangrijke rol weggelegd voor de betrokken branche- en beroepsorganisaties en beroepsopleidingen.

Pas op voor groei dure tweedelijnsvoorzieningen i.p.v. preventie en voorliggende voorzieningen

De Wams richt zich op specifieke gevallen waarbij bewoners zelf om ondersteuning vragen bij de gemeente óf op bewoners die al in beeld zijn bij professionals die meervoudige problematiek constateren en/of zien dat gecoördineerde hulp niet van de grond komt. Het gaat om het bieden van maatwerkvoorzieningen. Tegelijkertijd willen we erop wijzen dat wetgeving de afgelopen jaren juist ingezet heeft op normalisering, preventie en *collectieve en voorliggende voorzieningen; op een stevige sociale basis in de wijk*. We weten dat dit eraan bijdraagt dat mensen eerder om hulp durven te vragen, dat ze mee kunnen doen en (meer) omkijken naar elkaar. Gezien de huidige problematiek heeft de samenleving dat ook hard nodig. Het is niet de bedoeling dat we die beweging tegengaan met de Wams. Wanneer de Wams namelijk zorgt dat de kloof tussen algemene voorzieningen en maatwerk groter wordt, bestaat het gevaar dat professionals in algemene voorzieningen het systeem worden ingezogen. Dan zou het immers zo kunnen zijn dat een inwoner structureel deelneemt aan ontmoetingsactiviteiten en een aanbieder voorstelt om de inwoner voor een cursus te indiceren bij de gemeente. Op dat moment zou de inwoner met het college van B&W in aanraking komen die in de Wams een onderzoekstaak krijgt toebedeeld. Dit soort perverse effecten moeten we voorkomen want dan gaan we terug naar de AWBZ.

Het is aan de gemeente om te definiëren wat maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen zijn. Beschrijf het beleidsproces hoe de afweging gemaakt wordt tussen deze maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen.

Blijf werken aan integrale verordeningen en het ontschotten van budgetten

De Wams mag geen excuus zijn om te stoppen met werken aan integrale budgetten binnen gemeenten, integendeel. Het is juist van essentieel belang dat gemeenten blijven werken aan integrale verordeningen en het ontschotten van budgetten. Alleen dan kunnen mensen die soms al jaren kampen met een veelheid aan problemen duurzaam en doelmatig worden geholpen. Meervoudige problematiek is een veelkoppig monster dat alleen in mythen en sagen door een solitaire koppensneller kan worden bedwongen.

Tot slot

We realiseren ons dat de huidige opzet van de Wams al goede aanknopingspunten biedt voor effectievere integrale hulpverlening voor cliënten met meervoudige problematiek. En dat was precies de bedoeling van de decentralisaties. Zoals hierboven geschetst zien we wel een aantal belangrijke risico's, dilemma's en aandachtspunten in de opzet en voor de uitwerking van de wet. Het voorstel moet in samenwerking met branche- en beroepsverenigingen verder uitgedacht en uitgewerkt worden. Sociaal Werk Nederland wil graag meedenken en meewerken aan dit proces.