

Anders denken en doen in het sociale domein

Gert Schout

Hyperprofessionalisering

Overheden geven miljoenen uit aan sociale wijkteams, welzijnswerk, verslavingszorg, GGZ, OGGZ-meldpunten, MEE, CJG's, maatschappelijke opvang, veiligheidshuizen en wat dies meer zij – de budgetten voor sociale hulpverlening zijn tussen 2000-2012 meer dan verdubbeld [1]. De drie decentralisaties zouden gepaard moeten gaan met een herbezinning op deze ongebreidelde groei. Ondanks alle retoriek over eigen kracht en de overgang van een verzorgingsstaat naar participatiesamenleving spelen burgers in deze herstructurering echter nauwelijks een rol. Sterker nog, er is sprake van hyperprofessionalisering. Groningen, de stad waar ik zelf woon, geeft in 2015 203,37 miljoen uit aan Wmo & Jeugd op 190.000 inwoners[2]. De sociale wijkteams worden ook hier opgetuigd. De financiële stromen die het sociale domein voeden zijn voor mij maar ook voor raadsleden die ik sprak moeilijk te duiden. Om het wat duidelijker te krijgen heb ik een kleine studie gemaakt van 1 wijkteam, de Indische Buurt/De Hoogte. Er werken 50 personen, in totaal 30 fte. De persoon die ik interviewde vertelde onder de indruk te zijn van het grote aantal andere hulpverleningspartijen die ook in de Indische Buurt/De Hoogte rondlopen: Buurtwerk, Jongerenwerk, Factteam Lentis, Factteam VNN, ambulante teams van de AFPN, NOVO, De Zeijlen, Limor, Zienn, Promenscare en wellicht nog meer waar de persoon even niet op kon komen. In de Schilderswijk waar ik zelf woon kijken 4 hulpverleners met een bereikingsomvang van elk 0,8 fte tegen 10 cases aan. Het werk dat er nu niet is zal binnen afzienbare tijd gevonden worden, met gevolgen voor de zelfredzaamheid die mogelijk nog jaren aanhouden. De gemeente Groningen vormt geen uitzondering, overal bestaat de neiging om risico's af te dekken met protocollen, verwijzindexen, stroomschema's, aanjaagteams en overlegstructuren, vanuit de gedachte hoe meer infrastructuur hoe kleiner de kans dat er zaken mis lopen. In mijn voordracht zal ik aannemelijk maken dat juist het omgekeerde waarheid wordt. Verder zal ik naar voren brengen dat hyperprofessionalisering niet alleen zonde is van het geld, maar vooral van de sociale veerkracht die ermee belemmerd wordt.

I

Death on the hunting ground

De 24e Van der Leeuw Lezing begint Antjie Krog⁽³⁾ haar lezing in de Martinikerk met een verhaal over een groep Bosjesmannen. Eén van de mannen wil op een springbok schieten en raakt per ongeluk één van de andere mannen, terwijl ze aan het jagen zijn⁽⁴⁾. Het incident stort de jagers in een crisis. Vol verwijten beschuldigen zijn kompanen hem, dat hij niet goed uitgekeken heeft. Maar dan neemt de gewonde man het voor de dader op. Hij had zelf niet goed uitgekeken, hij was voor de pijl gaan lopen. Nog weer later in het verhaal is het de pijl die het gedaan heeft. Het verhaal en de manier waarop het steeds opnieuw verteld wordt, ontschuldigt degene die het gedaan heeft. Alle leden van deze clan van jagers-verzamelaars zijn aangewezen op elkaar en hebben elkaar nodig om te overleven. De dader kan en mag niet uitgesloten worden.

Insluiting & uitsluiting

Zoals alle sociale processen in deze samenleving gericht zijn op inclusie, zo worstelen Westerse samenlevingen met het omgekeerde. Het ontstaan van grote groepen mensen die met uitsluiting worden bedreigd. Zoals Krog ons laat zien hoe insluiting werkt, dat mensen afhankelijk zijn van elkaar en elkaar nodig hebben om te (over)leven, zo laat Zygmund Bauman(3) ons zien hoe het omgekeerde er uit ziet, hoe sociaal afval ontstaat. Wie het aantal gedetineerden in Nederland ziet, of het aantal separeerbewegingen, het aantal mensen in de bijstand, het aantal mensen dat in klinieken woont, het aantal mensen dat in de WIA of het aantal jongeren met een rugzakje, in de WAJONG of speciaal onderwijs, of de omvang van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) als bedrijfstak, ziet dat wij in het Westen worstelen met inclusie.

Hoe meer orde hoe meer afval

Traditionele samenlevingen zoals de Bosjesmannen uit het voorbeeld van Krog kennen geen afval. Alles wordt hergebruikt en krijgt opnieuw een plaats, zelfs de botten van dieren. Ieder lid van de clan is nodig voor het overleven van de groep. Insluiting is vanzelfsprekend. Bauman laat zien dat sociaal afval (wasted lives) verbonden is met orde; het fenomeen vluchtelingen zoals wij dat kennen is ontstaan toen er grenzen en nationale staten ontstonden. Sociale orde produceert uitsluiting. Iedere kasteelmuur, stadsgrens, landsgrens, diploma, regeling, beroepsprofiel, beginvereiste, of wat dies meer zij, sluit mensen in, maar ook uit. Alleen chaos sluit allen in. Bauman laat zien dat modernisering gepaard gaat met een omvangrijke productie van afval, ook 'menselijk afval'(5). Uitsluiting is, met andere woorden, onlosmakelijk verbonden met orde en is in zekere zin van alle tijden. Bauman's boek legt een verband tussen opkomst van grote vluchtelingenstromen en het ontstaan van staten. Ik trek die denklijn door naar de sociale hulpverlening. Wie mag meedoen en wie dat ontzegd wordt houdt verband met wie contacten heeft (sociaal kapitaal), de juiste omgangsvormen en de juiste kleding aan heeft (cultureel kapitaal) en een besef heeft van wat juist is (moreel kapitaal). Wie goed om zich heen kijkt in de verzamelplaatsen van mensen die te maken hebben met uitsluiting, ziet het gemis aan deze drie vormen van kapitaal. De vernederingen die uitkeringsgerechtigden moeten ondergaan en de milde behandeling van belastingontwijkers en bankdirecteuren krijgen, bevestigt het beeld van de insluiting die de één ten deel valt en de uitsluiting de ander.

Voor nu is het belangrijk om de stelling vast te houden dat hoe meer orde er is, hoe meer sociaal afval (overbodigen) er ontstaat. Dit is empirisch goed te zien in de zaken van het Maasmeisje, de zaak Savannah en recent de zaak Danielle. Ondanks verwijzindexen, (voorlopers van) CJG's, protocollen, evidence based programma's en ondanks onvoorstelbare hoeveelheden hulpverleners lukt het niet om deze zaken te voorkomen. De natuurlijke vormen van toezicht, sociale controle en geborgenheid – maar ook de keerzijde ervan, de beperkte vrijheid – van de traditionele tribale samenlevingen of van de huidige rurale samenlevingen, worden er niet mee geëvenaard. Toegepast op de sociale hulpverlening zou je deze stelling ook om kunnen draaien: hoe sterker de gemeenschap, hoe minder voorzieningen er nodig zijn, hoe sterker de voorzieningen, hoe minder sociale teams er nodig zijn en tenslotte, hoe sterker de sociale teams, hoe minder de oggz nodig is.

Het invalideringsleger

De relatie tussen orde en afval is ook te zien in het werk dat hulpverleners verzetten; veel tijd wordt door hen besteed aan het helpen doorgronden van brieven die door instanties zijn geschreven. Het

aanvragen van een uitkering of een andere voorziening vraagt niet alleen om een internetaansluiting en computervaardigheden, maar ook het vermogen om te lezen, te schrijven en het vermogen om de logica van verschillende bureaucratieën te begrijpen. Niet iedereen kan echter zijn zaken via het internet regelen of pinautomaten bedienen, vooral onder laag opgeleiden komt dit voor. Hoe ingewikkelder de samenleving wordt, hoe meer hulp er nodig is om er in te kunnen participeren. De behoefte aan hulp en steun vertaalt zich in steeds grotere aanspraken op de reguliere voorzieningen. Met wachtlijsten, drempels, het aanscherpen van indicaties en steeds weer nieuwe bezuinigingen probeert de overheid deze aanspraken in te perken. Alleen in die gevallen waarin tekorten naar een medische diagnose verwijzen is er toegang tot zorg. De noodzaak om de toegang rationeel te regelen drijft de actoren steeds verder in de armen van de ziekte logica. Ziekte richt de aandacht op symptomatologie, etiologie, prognose en op therapie, en maar is verweven met een andere logica; de logica van de verantwoordingsbureaucratie. Deze logica verwijst naar het toezicht, de controle, de verantwoording, de registratie, de transparantie en de manieren van denken en doen die hiermee in werking worden gezet. In deze laatste logica zijn de uren (of minuten) van hulpverleners pas declarabel als ze in verband gebracht kunnen worden met een diagnose (DBC's in de Zorgverzekeringswet) of een indicatiebesluit (in de WLZ). De logica van de verantwoordingsbureaucratie produceert de opkomst van de ziekte logica. Ziektes, stoornissen en aandoeningen vormen de toegangspoort naar voorzieningen met als onbedoeld neveneffect de grootschalige invalidering van de burgerij. Eén op de vier mensen zou op dit moment een psychische aandoening hebben en 42,7% van de samenleving krijgt ooit in zijn of haar leven zelf te maken met psychische klachten. Sterke papieren om de sociale veerkracht van de burgerij te stimuleren heeft de hulpverlening daarmee niet.

De oggz als casus

Doordenkend op het idee van Zygmund Bauman kunnen we zien dat de oggz een sociale afvalbak is van andere systemen. Hoe hoger de drempels en hoe slechter de huidige reguliere aanbodgerichte, (super)gespecialiseerde, marktgerichte, sterk hiërarchische instellingen functioneren, hoe meer behoefte er is aan vangnetten zoals sociale teams, CJG's etc. Hoe drukker die het krijgen of hoe slechter die functioneren, hoe drukker de oggz het krijgt. Minister Borst-Eilers zag in 1992 de oggz als een tijdelijke voorziening. Het omgekeerde gebeurde. De versterking van de oggz verzwakte de reguliere voorzieningen en zo werd de oggz een vluchtheuvel voor wachtlijstvrije en indicatievrije hulp(6). De komst van de sociale teams in Nederland had de oggz overbodig moeten maken, maar bleek toch steeds weer nodig. Zo zien we stilzwijgend het omgekeerde wat hier boven beschreven staat: hoe zwakker de gemeenschap, hoe meer voorzieningen er nodig zijn, hoe zwakker de voorzieningen, hoe meer sociale teams er nodig zijn en tenslotte, hoe zwakker de sociale teams, hoe meer oggz er nodig blijft. Hilhorst & Van der Lans(7) laten in hun studie over de drie decentralisaties zien hoe 80% van het werk van sociale teams bestaat uit brievenbusproblemen. De basissystemen van toeslagendiensten, zorgverzekeraars, uitkeringsinstanties, corporaties zijn zo georganiseerd dat ze alleen foutloos gebruikt kunnen worden door hoger opgeleide mensen (die ze niet nodig hebben). Zij typeren de teams als de vuilnisophaaldienst van de bureaucratieën. Zo zijn we weer terug bij Zygmund.

(O)ggz denken als onderwijs

Meer dan hulpverlening biedt onderwijs een toegangsticket tot allerlei vormen van insluiting. In het boek Het Pauperparadijs laat Suzanne Jansen(8) goed zien hoe de Mammoetwet zorgde voor de opwaartse mobiliteit van een familie met een voorvader uit de bedelaarskolonie van Norgerhaven. Onderwijs biedt een sterke kaart voor het vermeerderen van de drie vormen van kapitaal; je krijgt er contacten, leert om

te gaan met andere culturele uitingen, je leert omgangsvormen en je hoort ergens bij (samenvallen van habitus en habitat).

Onderwijs is echter niet alleen geschikt om te werken aan opwaartse mobiliteit maar ook aan de specifieke kwetsbaarheden waar mensen in de (O)GGz zorg mee kampen. Alle mensen zitten weleens in een 'dip' of voelen zich 'hyper'; alle mensen gaan dingen horen en zien die er niet zijn als ze een aantal nachten niet geslapen hebben; bij iedereen gaan de gedachten weleens op de loop. Weinig mensen zullen van zichzelf zeggen dat ze vrij zijn van impulsiviteit, wispelturigheid, angst, achterdocht, verlegenheid of onzekerheid. Iedereen herkent de gevoelens van zekerheid die uitgaan van routines en de paniek die uitbreekt als ze wegvallen. Iedereen vecht tegen zijn verslavingen. Sommige mensen hebben deze ervaringen echter vaker, langduriger en heftiger. Psychiatrie is dus geen kwalitatief maar een kwantitatief probleem(9). Zo bezien is ieder mens, dus ook iedere hulpverlener, een ervaringsdeskundige. Anders gezegd, er zijn geen niet-ervaringsdeskundigen, alleen mensen die er moeite mee hebben om hierover te praten.

Wat zou er verschijnen als het primaat van de psychiatrie en de aanpalende velden als de oggz zou verschuiven van het behandelen van stoornissen – die eigenaar van die stoornissen is (deels) ontslagen van verantwoordelijkheden – naar onderwijs in het hanteren van menselijke kwetsbaarheden?

Herstel & eigen kracht

Wie kunnen hier en nu niet de hyperindividuele leefstijlen van het Westen veranderen, of de opzet van de Nederlandse strafrecht of de uitgangspunten van de GGZ. Wat wel kan is op microniveau beginnen met een andere manier van denken en doen; een manier van denken en doen waarin we de reflex om steeds weer nieuwe afvalverwerkingsysteem in het leven te roepen onderdrukken. Daarvoor in de plaats gaan we ons steeds bedenken dat

- alles wat we doen of laten gericht is op het versterken van gemeenschappen zodat voorzieningen minder nodig zijn;
- dat aanpakken van overbodigheid voorrang krijgt boven het optuigen van invaliderende voorzieningen.

In deze andere manier van denken en doen wordt de eigenaar van een probleem consequent ook de eigenaar van de oplossing. Een voorbeeld daarvan zijn eigen kracht- conferenties (EK-c) . In EK-c's gebeurt dit door de eigenaar van problemen – een hoofdpersoon - te vragen wie er allemaal willen dat het goed met hem of haar gaat? Deze kring wordt gevraagd mee te denken. Een EK-c kan omschreven worden als een besluitvormingsmodel waar een hoofdpersoon samen met zijn/haar sociale netwerk een plan maakt om met een probleem om te gaan. Een Eigen Kracht-coördinator – een medeburger - faciliteert de bijeenkomst en ondersteunt de hoofdpersoon bij het voorbereiden ervan. Professionals zijn ook aanwezig in de bijeenkomst en dragen met hun deskundigheid bij aan het plan dat de groep maakt. Dan blijkt dat de denkkraft van de groep een plan oplevert dat de hulpverlening alleen niet gemaakt zou kunnen hebben. Veel mensen willen voor hulpverleners niet veranderen maar als blijkt dat ze contacten zullen verliezen of terugkrijgen, dan willen ze. Veel mensen met een gebrek aan sociaal, moreel en cultureel kapitaal kunnen zonder vormen van sociale controle niet leven. In tegenstelling tot de hulpverlening is de gemeenschap 7 x 24 uur beschikbaar. De veiligheidsplannen, de rehabilitatieplannen of behandelplannen halen het bovendien niet bij de plannen die de mensen zelf maken omdat de complexiteit van de problemen een plan vraagt dat aan die complexiteit tegemoet komt. De bijeenkomsten hebben een sterk onderwijskundig karakter: familieleden leren begrijpen hoe het tot een psychose komt, omgekeerd leren hoofdpersonen dat vrienden of familie soms alleen met hen verder willen als ze bijvoorbeeld het middelengebruik opgeven (of beperken). Al met al, wat zou er gebeuren als

- bij (alle) opschalingen (FACT),

- bij (alle) (dreigende) BOPZ / verplichte GGZ,
- bij (alle) zwerfjongeren,
- bij (alle) veelplegers,
- bij (alle) dreigende huisontruimingen,
- bij (alle) leefbaarheidsproblemen in woonwijken,
- bij (alle) (dreigende) kinderschermingsmaatregelen,
- bij (alle) huiselijk geweld zaken,

eerst een EK-c wordt uitgeprobeerd? Mensen hebben dan de kans om voordat de overheid ingrijpt eerst zelf een plan te maken. Gemeenten zijn bij uitstek de broedplaats voor deze sociale vernieuwing. Als zij alle corporaties, instellingen voor jeugdbescherming, veiligheidshuizen, meldpunten, officieren van justitie, rechters, geneesheer-directeuren, CJG's en gemeentelijke Meldpunten oggz aansporen om hier werk van te maken, dan wordt sociale veerkracht een duw vooruit gegeven en de kosten waarschijnlijk enorm gedrukt. Hoeveel kosten er dan bespaard worden laten studies zien naar de besparingen die de inzet van EK-c's oplevert (10). Het belangrijkste is overigens niet de substantiële geldelijke besparingen die dan in het verschiet liggen, maar de energie die anders aangewend kan worden (minder controle, meer vertrouwen in het vermogen van actoren om "het goede te doen").

Egoloos hulpverleners

Wat zou er verschijnen als deze manier van denken doorgetrokken wordt naar iedereen die te maken krijgt met het strafrecht? De manier van denken van eigen kracht is ook sterk terug te vinden in de internationale beweging van restorative justice. Een overtreding of misdrijf is aanleiding om te leren. Een veilige samenleving komt pas in beeld als er lering getrokken wordt uit een misstap. Een bekende slogan van deze beweging is: "The state is stealing the conflict from those it belongs to." Daders zouden de kans moeten hebben om in zogenaamde herstelconferenties te leren van hun fouten en excuses te maken aan slachtoffers en vervolgens een plan te maken om niet weer in de fout te gaan.

Deze manier van werken vraagt een diepgaande verandering in denken en doen van hulpverleners. De huidige Secretaris Generaal van VWS, Erik Gerritsen, typeert deze manier als "egoloos hulpverleners" en omschrijft het als volgt: iemand die bevestigt, stimuleert, activeert, iemand die aanmoedigt en geniet van de resultaten die de familie boekt (11). Niet werken met het netwerk maar resultaten bereiken door het netwerk (family driven) staat voorop. Professionals geven hun almachtsfantasieën op – dat ze stoornissen kunnen behandelen, dat ze risicotaxaties kunnen maken – en gaan zich toeleggen op het versterken van gemeenschappen om hun eigen problemen op te lossen. Gerritsen noemt dit een verschuiving van een paradigma van directe maakbaarheid naar indirecte maakbaarheid; gemeenten worden een systeemregisseur die actoren bij elkaar brengt in het besef dat zij veel beter de complexiteit kunnen overzien van het probleem en daarmee ook een oplossing kunnen creëren die tegemoet komt aan die complexiteit.

De gemeente

Wat kunnen gemeenten nog meer met dit verhaal? Terug naar een traditionele samenleving zonder (sociaal) afval kan niet. Bovendien zou niemand zoveel sociale controle en zo'n gebrek aan vrijheden verdragen. Het zou buitendien naïef zijn om te denken dat de maatschappelijke problemen waar het sociale domein voor gesteld wordt vatbaar zijn voor een quick fix. Wat wel kan is de bronnen van afval en overbodigheid zoveel mogelijk afsnijden; werk en onderwijs voorrang geven boven hulpverlening; basissystemen aansporen om eenvoudiger te communiceren met burgers en waar mogelijk vormen van zelforganisatie, zelfbeheer, zelfhulp, zelfzorg en zelfregie te stimuleren. Zouden alle vormen van

maatschappelijke opvang en verslavingszorg niet (beter) in zelfbeheer kunnen? De gemeente zou onmiddellijk een grote hoeveelheid middelen hebben maar ook veel arbeidsplaatsen voor mensen die zonder werk makkelijk in de problemen raken.

Slimme bestuurders en ambtenaren zullen zich echter realiseren dat niemand aan de knoppen kan draaien dat er weinig ruimte is voor maakbaarheidsfantasieën. Gemeenten kunnen echter wel gemeenschappen faciliteren om hun eigen problemen op te lossen en te investeren in sociale veerkracht via burgerinitiatieven als buurtbemiddeling, EK-c's, AA, buurtgezinnen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg in zelfbeheer, vrijwilligerscentrales en de hulp van kerken en maatschappelijke organisaties te zoeken. Bovenal brengt zij burgers in de benen bij het oplossen van sociale problemen. Tot slot werkt ze slechts samen met instellingen die volgens het ideaal van Gerritsen kunnen werken, dus met instellingen die ook hun maakbaarheidsfantasieën hebben laten varen en neemt ze afscheid van instellingen en professionals die de sociale veerkracht van burgers belemmeren.

Noten

1 Zie de twee uitgaven van het CBS: Zorguitgaven stijgen met 1,8 procent en Persbericht zorguitgaven, maar vooral de eerste vijf tabellen uit het rapport – De zorg: hoeveel extra is het ons waard? Den Haag: Ministerie van VWS, juni 2010.

2 Zie pagina 55 van: Definitief Beleidsplan Vernieuwing Sociaal Domein 2014 2013 2015. Zie: <http://www.wmo-groningen.nl/weblinks/alle-downloads/category/2-gemeentelijke-stukken>. Zie bijvoorbeeld pagina 9 van het rapport over beleid en uitgaven (sociaal domein in 2015: 240 miljoen) in het sociaal domein van de gemeente Amersfoort: http://www.amersfoort.nl/redacteuren/documenten/zorg_welzijn_onderwijs/sociaal_domein/Stadsgebiedsca ns%20sociale%20basisinfrastructuur.pdf

3 Krog, A. "Speak, holding up your heart ..." Cosmopolitanism, Forgiveness and leaning towards Africa, 24 e Van der Leeuw Lezing, RUG, 2006

4 Krog ontleent dit voorbeeld aan Lewis-Williams, J.D. (ed) (2000) Stories that float from afar, Cape Town: David Philip.

5 Zie: hoofdstuk 1 'In the beginning was design' p9 – 33 in: Bauman, Z. (2004). Wasted lives. Modernity and its outcasts. Polity Press: Cambridge.

6 Schout, G. (2012) Wat elke professional over de oggz moet weten. BSL: Amsterdam

7 Hillhorst, P. & Van der Lans, J. (2013). Nabij is beter. Essays over de beloften van de 3 decentralisaties. Den Haag: KING/VNG.

8 Jansen, S. (2008). Het pauperparadijs. Een familiegeschiedenis. Amsterdam: Balans.

9 Poons, m., Voerman, M. & Tielens, J. (2011). motiverende gespreksvoering bij mensen met een psychose. SP, 49-55. Zie ook de website: <http://www.stemmenhoren.nl/wp/files/Lezingen/13%20romme%20sociale%20psychiatrie%20epiloog.pdf>

10 De uitkomsten van de berekeningen laten voor honderd onderzochte conferenties een geschatte besparing zien van ongeveer 3 miljoen euro. Na aftrek van de werkelijke uitgaven in het eerste jaar na de conferentie (ongeveer 900 duizend euro) en de kosten van de conferenties zelf (400 duizend euro) bleef er een netto besparing van ongeveer 1,7 miljoen euro over. Per conferentie is dat dus een bedrag van 17 duizend euro, en dat is in lijn met de 40 duizend euro besparing die de Universiteit Delft eerder heeft

gevonden bij de inzet van Eigen Kracht-conferenties bij multiprobleem-gezinnen. Zie: Jagtenberg, R., Hulst, B. van & Roo, A. van (2011). Maatschappelijke opbrengsten van Eigen Kracht-conferenties in het kader van geïndiceerde jeugdzorg trajecten met een toespitsing op multi-probleem gezinnen. Delft: IPSE-studies Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies Technische Universiteit Delft/Mediation International. Zie ook: Schuurman, M. & Mulder, C. (2011). Eigen Kracht-conferenties bij gezinnen in de regio Amsterdam. Wat levert het op? Nieuwegein/Ermelo: Kalliope Consult/Antropol. Zie tot slot: Schuurman, M.I.M. (2011). Opbrengsten en effecten van Eigen Kracht-conferenties. Jeugdbeleid, december 2011.

11 Gerritsen, E. (2013). Het geloof in de Eigen Kracht-conferentie is terecht. Zie: <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/03/29/het-geloof-in-de-eigen-kracht-conferentie/>

Correspondentie:

g.schout@vumc.nl