

Het draait om de burgers

JUDITH METZ

De kern van Welzijn Nieuwe Stijl is dat burgers meer gaan participeren. Dan draait het dus niet in de eerste plaats om de professionals, zoals de bakens van voormalig staatssecretaris Bussemaker lijken te suggereren. Om die burgers niet te veel te belasten, moeten ze op andere terreinen bovendien worden ontlast. En waar is in dit nieuwe welzijn eigenlijk het verheffingsideaal gebleven? Derde essay in de serie over *Welzijn Nieuwe Stijl*.

De tour waarmee staatssecretaris Bussemaker van VWS het land in trok om Welzijn Nieuwe Stijl te promoten, heet niet per ongeluk 'Wmo en route'. Natuurlijk gaat het ook om het opvangen van bezuinigingen op de door de rijksoverheid gefinancierde AWBZ met hulp van de uit de gemeentekas betaalde Wmo. Maar Welzijn Nieuwe Stijl betreft volgens het ministerie van VWS meer dan dat. Het gaat haar juist om het andere denken over de verzorgingsstaat waartoe de Wmo uitnodigt: 'Een op elkaar betrokken samenleving en daarbij uitgaan van de kracht van de samenleving.'

Nadere bestudering van de wetstekst leert dat het de inzet van de Wmo is om ten eerste kwetsbare mensen – in de wet omschreven als 'mensen met een

beperking, of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem' – zodanig te ondersteunen dat zij *zelfstandig* kunnen functioneren en deelnemen aan de maatschappij. Ten tweede gaat het erom dat derden – en dan niet de gemeentelijke overheid – voorzien in deze ondersteuning. Die 'derden' zijn veelal ingevuld met het begrip *civil society*. Kortom: bij Welzijn Nieuwe Stijl draait het om meer participatie.

Ook gebeurt het dat zelfs de achtarmige professional niet het verschil kan maken

Superheld-professional

Bussemaker leek te verwachten dat de inzet van Welzijn Nieuwe Stijl te realiseren is door frontliniewerkers, straatcoaches,

wijkagenten en sociale huisartsen. Die moeten erop uittrekken, aanspreken en ondersteuning regelen die aansluit bij de werkelijke behoefte en eigen kracht van individuen. Bussemaker stapte daarbij wel wat gemakkelijk over de bijwerkingen van de inzet van achtarmige professionals met een stevig mandaat heen.

Boonstra en Boutellier merkten in hun essay in het vorige nummer van *TSS* al op dat het van belang is dat frontlinieprofessionals indien nodig jaren aanwezig kunnen blijven. In de huidige praktijk is hun inzet vaak gelimiteerd tot vier, maximaal zes maanden. Minstens zo belangrijk is het dat de frontliniewerkers op hun beurt 'back-up' krijgen, zodat het toch al lage vertrouwen in hulpverlening en instanties niet voor de zoveelste keer wordt geschaad. Een groter knelpunt voor mij is de onverenigbaarheid tussen het paternalistische en het dwingende karakter van *Eropaf!*-benaderingen en het nieuwe welzijnsstreven om de eigen kracht van

WELZIJN NIEUWE STIJL

Volgens voormalig staatssecretaris Jet Bussemaker (VWS) heeft Welzijn Nieuwe Stijl vijf bakens:

- Welzijn Nieuwe Stijl is vraaggericht: je kijkt daarbij altijd naar de vraag achter de vraag.
- Welzijn Nieuwe Stijl gaat uit van de eigen kracht van de burger en zijn omgeving.
- In Welzijn Nieuwe Stijl ga je als dat nodig is direct op de problemen af – in Welzijn Nieuwe Stijl passen geen kantoorklerken of bureaucraten.
- Welzijn Nieuwe Stijl is niet vrijblijvend: je benoemt de problemen, je definieert de oplossing en je bent resultaatgericht.
- In Welzijn Nieuwe Stijl is er vooral ruimte voor de kennis en kunde van de professional. Hij of zij is streetwise, dus verstaat de taal van de straat.

niet om de professionals

mensen aan te spreken. Degenen die te maken krijgen met frontlinieprofessionals leveren dagelijks al een bittere strijd om te overleven, vaak met een minimaal resultaat. Natuurlijk is ondersteuning dan hard nodig en bijna altijd gewenst. Soms zijn personen dermate geschonden dat aanhoudende drang nodig is om hun het vertrouwen te geven dat een andere manier van leven mogelijk is. Op het moment dat deze drang overgaat in dwang en de met moeite gecommuniceerde grenzen (de deur blijft dicht en de telefoon wordt niet opgenomen) worden geschonden, wordt van toch al zeer kwetsbare mensen echter het laatste stukje zelfrespect en zelfbeschikking vernietigd. Dat is een te zware inzet.

Ook gebeurt het dat zelfs de achtarmige professional niet het verschil kan maken. Waarom zou de zoveelste professional, nu met overstijgende coördinerende taken en mandaat, opeens wel slagen? Dreigen met dwangmiddelen terwijl daarvoor juridische legitimatie ontbreekt, leidt alleen maar tot meer schade aan de vertrouwensrelatie en verdere ondermijning van de rechtsstaat. En wat als de persoon in kwestie echt niet wil? De nieuwe Amsterdamse aanpak van overlastgevend multiprobleemgezinnen waarbij speciale gezinsmanagers de regie nemen, leert in de praktijk dat er grenzen zijn aan het paternalisme.

Bussemakers keuze voor *Eropaf!*-bepalingen kwam vooral voort uit de uitdijende overheidsregulering van zowel het



Professionals komen pas in beeld als burgers het niet op eigen kracht kunnen

Professionals moeten pas in beeld komen als burgers het niet op eigen kracht kunnen

openbare als het privéleven (zie ook het Jaarboek TSS 2009, *Omstreden ruimte*), het onvermogen van sociale professionals om lijden aan te zien (Baart 2001; Kal 2001) en de opkomst van de 'superheld-professional' – vergelijkbaar met de populariteit van Amerikaanse superhelden als Superman in de crisisjaren dertig van de vorige eeuw. Natuurlijk zijn deze sociale superheld-professionals hard nodig. Alleen: *niet* als standaard en onder

de strikte voorwaarde dat mensen en netwerken het echt niet zelf of met andere vormen van ondersteuning kunnen. Bussemaker illustreert met deze voorkeur overigens zelf hoe moeilijk het is om resultaatgericht te denken, want haar keuze was niet geïnspireerd door het gewenste resultaat (participatie), maar door hedendaagse trends in het overheidsbeleid en op het gebied van professionalisering.

Activeren van de ondersteuning

Hoe dan wel de inzet van Welzijn Nieuwe Stijl – meer participatie – te realiseren? Het uitgangspunt van Welzijn Nieuwe Stijl is de participatie van burgers en hun verbanden. Dat betekent dat de professionals pas in beeld komen als burgers

het niet op eigen kracht kunnen. Welzijn Nieuwe Stijl draait dan ook niet om de professionele ondersteuning van burgers, zoals de bakens van Bussemaker (zie kader p. 16) doen vermoeden, maar om burgers die het zelf kunnen.

Hoe nu burgers en hun netwerken te activeren om zelf aan de slag te gaan en het samen met anderen op te lossen? Het zijn precies de ervaringen hiermee die mij hoopvol stemmen en trots maken op het brede werkveld van het welzijnswerk. Lang voor de invoering van de Wmo is er immers al gewerkt aan het zoeken naar nieuwe benaderingen en het verder ontwikkelen van bestaande benaderingswijzen. Nu is het zaak deze ervaringen met activeren in kaart te brengen, inzichtelijk te maken, systematisch te volgen en daarvan te leren. Op dit moment gebeurt dit ook in enkele programma's, waaronder de databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut (zie ook 'Discussabele oordelen' en 'Van databank Effectieve Jeugdinterventies profiteert de praktijk' in TSS 5 en 6 2009) en het programma *Effectieve interventies* van MOVISIE (zie ook 'Evidence based is geen spook' in TSS 1-2 2009).

Voor het activeren van zowel individuen als sociale netwerken kan bijvoorbeeld geleerd worden van de ervaringen op het terrein van (arbeidsmarkt)activering, religieuze en zelforganisaties, vrijwilligersondersteuning en nieuwe ontwikkelingen op het terrein voice. Zo hebben sociale diensten, reïntegratiebureaus en diverse leer-werkorganisaties de afgelopen tien jaar geëxperimenteerd met verschillende manieren om mensen te activeren. Religieuze en zelforganisaties hebben ook al tientallen jaren (en sommige zelfs eeuwen) kennis opgedaan in het onderhouden van sociale netwerken en het vormgeven van

*Het pleidooi voor een
'superheld-professional' doet
denken aan de populariteit
van Amerikaanse
superhelden als Superman
in de crisisjaren dertig van
de vorige eeuw*

solidariteit. De professionalisering en schaalvergroting van verenigingen heeft geresulteerd in de opkomst van professionele vrijwilligersondersteuning, gericht op vrijwilligers vinden en binden. De vereniging Humanitas is op dat gebied een koploper.

Voice is als nieuwe vorm van inspraak van belang als waarborg om in de toekomst aanbodgericht denken en het niet serieus nemen van burgerparticipatie te voorkomen. Dat is juist van belang omdat het beleidsdenken vanuit ontwikkelingen in overheidsbeleid en professionele inzet zo aanbodgericht is. Bovendien, en dat is de tweede reden voor het belang van voice, gaat Welzijn Nieuwe Stijl ook nog steeds uit van een klassieke misvatting over het stimuleren van burgerparticipatie: de overheid die een beroep op burgers doet zonder dat zij ruimte maakt voor hun inbreng in de vorm van verantwoordelijkheid, vormen en middelen (Metz 2009). Burgerparticipatie via voice kan de kwaliteit van de dienstverlening dan verhogen. Dit is helemaal van belang voor dienstverlening die de activering van burgers en hun verbanden als inzet heeft (WRR 2004; RMO 2009).

Hoe je professioneel handelen zo moet organiseren dat burgers het zelf kunnen, valt te leren van de Eigen Kracht-methode die in 2000 in Nederland is geïntroduceerd. Eigen Kracht is een concept dat

mensen met een kwetsbare achtergrond in de gelegenheid stelt om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun problemen, en conflicten met hulp van mensen uit hun netwerk op te lossen (www.eigen-kracht.nl). De Eigen Kracht Centrale verzamelt systematisch gegevens om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de resultaten van haar werkwijze. Ook met empowerment en rehabilitatie zijn nuttige ervaringen opgedaan. Hierbij is het zaak om niet alleen te kijken naar interventies, maar ook naar mogelijkheden om belemmeringen voor zelfstandige participatie van burgers weg te nemen. Dit lijkt zo vanzelfsprekend, maar het gebeurt in de praktijk weinig, terwijl er veel winst te behalen is. Zo zijn aparte vervoersvoorzieningen voor mensen die rolstoelafhankelijk zijn niet nodig als het stads- en streekvervoer met een lift wordt uitgerust. Een ander voorbeeld is het zo inrichten van regelgeving, werkprocessen en formulieren dat zij toegankelijk zijn voor mensen met een IQ vanaf 75 (de bovengrens voor een verstandelijke beperking). Dit heeft als voordeel dat een en ander dermate eenvoudig moet zijn dat er ook minder snel vergissingen worden gemaakt en minder hoogopgeleide professionals nodig zijn voor de begeleiding en handhaving.

Verheffing

Hoewel ik het beroep op de *civil society* van Welzijn Nieuwe Stijl van harte toejuich, vind ik wel dat het concept uiteindelijk resulteert in een mager soort welzijnswerk. In de geschiedenis ging het bij deze werksort behalve om participatie ook altijd om verheffing. Is dat nu niet meer aan de orde?

Het verheffen raakt halverwege de achttiende eeuw onder invloed van de verlichting onlosmakelijk verbonden met het

welzijnswerk – toen nog beter bekend onder de noemer armoedebestrijding. Boonstra en Boutellier betogen dat verheffen – hoewel het nadrukkelijk ook een component in zich draagt van disciplineren en welbegrepen eigenbelang van de elite – altijd een element heeft van emancipatie en ontplooiing. In Welzijn Nieuwe Stijl is er evenwel geen enkele aandacht voor de ontplooiingsfunctie van het welzijnswerk. Boonstra en Boutellier halen deze functie overigens nog wel aan, maar wijzen voor de realisatie daarvan vooral naar het onderwijs.

De afwezigheid van het verheffingsideaal is des te opmerkelijker tegen de achtergrond van de meritocratisering van hedendaagse westerse samenlevingen. In tegenstelling tot de standenmaatschappij waarin afkomst en bezit bepalend waren, geven in de meritocratie de individuele verdiensten de doorslag bij het bepalen van de hoogte van het inkomen en de maatschappelijke status van burgers. De meritocratie produceert op haar beurt nieuwe vormen van ongelijkheid. Wie minder goed kan leren of minder hard kan werken, heeft het aan zichzelf te wijten dat hij onder aan de maatschappelijke ladder belandt (Sennet 2003). De op cognitie gebaseerde standaard binnen het onderwijs leidt daarbij tot een eenzijdige benadering van talent (Terwijn 2006). De WRR constateert dat er behoefte is aan professionele interventies om op een andere manier de talenten van mensen aan te spreken en tot hun recht te laten komen (WRR 2009).

Waarom wordt dan juist nu de keerzijde van de meritocratisering meer zichtbaar wordt en het onderwijs tekortschiet, de verheffingsfunctie uit het welzijn weggeschreven? Heeft de Nederlandse elite heimwee naar de standenmaatschappij,

of is er toch sprake van een platte bezuiniging? En als er voor Welzijn Nieuwe Stijl wordt teruggегреpen op het ouderwetse paternalisme, waarom halen we dan ook niet het verheffingsideaal uit de kast?

De afwezigheid van het verheffingsideaal in Welzijn Nieuwe Stijl is opmerkelijk

Pleidooi voor lastenverlichting

Ik wil eindigen met een pleidooi voor 'lastenverlichting'. Met Welzijn Nieuwe Stijl komt er immers opnieuw veel druk terecht bij individuen en hun netwerken. Dat gebeurde eerder al door de reorganisatie van de gezondheidszorg, waardoor mensen meer zelf moeten betalen of beperktere zorg ontvangen. En hoe noodzakelijk ook, het uitkleden van de AWBZ draagt opnieuw bij aan die druk.

Een belangrijk uitgangspunt van de verzorgingsstaat is solidariteit; door gezamenlijk de lasten te dragen, worden individuele lasten verlicht. In het kader van Welzijn Nieuwe Stijl wil ik daarom de overheid en maatschappelijke organisaties uitnodigen na te denken over lastenverlichting voor burgers en hun verbanden. Enkele mogelijkheden zijn: vrijstelling van arbeidsmarktparticipatie, het uit de kast halen van het basisinkomen of de invoering van een zorg- en ondersteuningsverlof, afhankelijk van de omvang van de zorgtaken. Ook is het mogelijk om de lasten meer evenredig te verdelen door de invoering van een seniorenplicht in ruil voor de AOW – als tegenhanger van de maatschappelijke stages van jongeren.

De babyboomsenioren hebben tijd, zijn merendeels gezond en relatief welvarend, en springen in de statistieken in het oog door hun beperkte maatschappelijke inzet.

Judith Metz is verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam als programmeur van Youth Spot, onderzoeks- en praktijkcentrum jongerenwerk. Zij houdt zich bezig met de thema's welzijn, civil society en uitsluiting.

De eerdere essays in deze serie van Jos van der Lans (TSS 12 2009) en Nanne Boonstra en Hans Boutellier (TSS 1-2 2010) zijn na te lezen op www.sociale vraagstukken.nl.

Literatuur

- Baart, A., *Een theorie van de presentie*. Den Haag: Lemma, 2001
- Kal, D., *Kwartier maken*. Amsterdam: Boom, 2001
- Metz, J., Over burgerparticipatie, welzijnsbeleid en de Wmo. *Journal of Social Intervention*, 2, 2009
- RMO, *Stem geven aan verankering*. Amsterdam: SWP, 2009
- Sennet, R., *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Byblos, 2003
- Terwijn, H., Toekomstperspectieven en talentontwikkeling in plaats van 'hoog komen'. Brinkgreve, C. e.a. (red.), *Over gelijkheid en verschil*. Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis, 2006
- WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004
- WRR, *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009