

Linkse angst voor burgerkracht

Burgers die niet passief afwachten tot de overheid hun problemen oplost, maar die zelf met hun omgeving het heft in handen nemen, dat is de burgerkracht die Nico de Boer en Jos van der Lans willen stimuleren. Bestuurders bij de overheid, bij belangenorganisaties en bij koepels (velen met een PvdA-achtergrond) staan daarbij vaak in de weg. Zij moeten daarom een nieuwe manier van denken en werken aanleren.

Nico de Boer en Jos van der Lans

Voor wie zijn hart op de goede plaats heeft is het moeilijk te verkroppen: naarmate je in Nederland meer problemen tegelijkertijd hebt (en dat lot treft doorgaans mensen aan de onderkant van de samenleving), word je slechter geholpen. Anders gezegd: multi-probleemgezinnen zijn er in ons goed georganiseerde landje het slechtst aan toe. Dat is niet omdat zich te weinig instanties om hen bekommeren, integendeel: er wordt een soort institutionele spaghetti over hen uitgestort met tientallen hulpverleners en casemanagers die elkaar soms niet eens kennen. En om u meteen uit de droom te helpen: het is ook niet de schuld van een rechts afbraakbeleid van liberalen, christendemocraten en populistten, maar een pervers effect van een verzorgingsstaat die met de beste bedoelingen mede door links is opgebouwd en nog steeds vooral door links wordt verdedigd.

Diezelfde verzorgingsstaat veroorzaakt nog een probleem: hij hijst al jaren ‘de burger’ op het schild zonder dat die werkelijk iets te zeggen heeft. Je kunt het zo gek niet verzinnen of het is bedacht. Burgerpanels, burgeraandelen, vouchers en vooral veel, heel veel uitnodigingen om mee te komen praten, om plaats te nemen aan de vergadertafels van overheden en instituties. Toch lijkt de hele gang van zaken al bij al nog het meest op een hondenbezitter die zijn hond uitlaat: af en toe even los, maar dan weer snel aan de lijn.

Die beide weeffouten – verkokering voor wie echt bekommernis nodig hebben en een piepklein rolletje voor burgers zelf – hebben met elkaar te maken: in beide gevallen wordt aan overheid en instituties een soort superioriteit toegekend boven de eigen oplossingen die burgers hebben. Die overschatting heeft een lange geschiedenis, waarin het publieke domein gaandeweg terzijde is geschoven ten gunste van de overheid en door de overheid gefinancierde instituties. Het is een klassieke linkse gedachte dat de overheid de overtreffende trap is van de vrije associatie van burgers, die met elkaar oplossingen zoeken voor maatschappelijke problemen. De staat is in dat referentiekader de beste verzekering tegen ongemakken, de waarborg bij uitstek voor vooruitgang en emancipatie.

Institutionele groei

Laten we de beide problemen eens wat preciezer bekijken, om te beginnen de verkokering. Die heeft alles te maken met de spectaculaire groei van de voorzieningen voor zorg sinds de

jaren zeventig, toen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten goed op stoom begon te komen. Voor elk probleem, voor elke kwaal kwam er een institutie, aanvankelijk ver weg, in bos en duin – vanaf de jaren negentig vaker in stadswijken onder het motto van vermaatschappelijking.

Wie denkt dat die laatste ontwikkeling de institutionalisering heeft gestopt, heeft het bij het verkeerde eind. Hoogleraar maatschappelijk werk Hans van Ewijk heeft in 2010 een *quick scan* verricht naar de ontwikkeling van de omvang van een aantal sectoren. De institutionele jeugdzorg bleek de afgelopen vijf jaar met 70% gegroeid, de geestelijke gezondheidszorg met 30%, het gevangeniswezen ook met 30%, net zoals het onderwijs voor gedragsmoeilijke kinderen. In diezelfde periode bleef het aantal arbeidskrachten in de lokaal aangestuurde zorg, de professionals die dicht bij mensen werken, gelijk. Geen Wet Maatschappelijke Ondersteuning die daartegen iets vermag.¹

Is die groei gerechtvaardigd omdat die zo zwaar geïnstitutionaliseerde sectoren zo goed presteren? Nou nee. Die prestaties zijn als het over sociale problemen gaat, niet bepaald om over naar huis te schrijven. De papieren die voorgelegd kunnen worden door de instituten van de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdzorg, de Diensten Werk en Inkomen, de re-integratiebedrijven en de vele projecten en programma's die op burgers worden losgelaten, zijn zelden overtuigend. Dat komt vooral doordat de instituties van onze verzorgingsstaat vooral focussen op individuen met mankementen die gerepareerd moeten worden. Bij voortdurende worden mensen in vakjes geplaatst, wordt hun 'geval' opgesplitst in afzonderlijke problemen, waaruit behandelplannen voortvloeien en interventies van afzonderlijke professionals – en dat vooral omdat die alleen op die manier 'verstrekkingen' kunnen registreren die de basis vormen voor de financiering van de instituties.

Dat systeem werkt nog redelijk voor mensen met enkelvoudige en weinig gecompliceerde vragen, maar naarmate de problematiek complexer wordt, groeit het onvermogen van de instituties om uit te gaan van de kracht van mensen. Als het gaat om sociaal-maatschappelijke problemen zijn mensen het meest gebaat bij de steun van betekenisvolle anderen in hun omgeving, maar in de spreekkamers van de institutionele orde raakt de context al snel buiten beeld. Wat het meeste helpt, komt daar nogal eens het laatste in beeld. Andersom gezegd: in menig opzicht blijken burgers meer aan elkaar te hebben dan aan de professionals van de verzorgingsstaat.

Onderzoek toont aan dat steun van mensen onderling voor bijna de helft bijdraagt aan duurzame verandering in hun situatie. Als oom Piet, die twee straten verder woont, optreedt als iemand die het inkomen beheert van de alleenstaande moeder Marijke en wekelijks een uurtje met haar de financiën doorneemt, is dat vele malen effectiever dan een gang naar de burelen van de schuldhulpverlening. En als oma dan nog een keer 's middags voor de kinderen zorgt, dan kan Marijke andere stappen gaan zetten op het gebied van werk.²

Deze machinerie, deze institutionele logica van de verzorgingsstaat is in de jaren zestig en zeventig met de beste bedoelingen op gang gebracht en intussen verworden tot een omvattende bureaucratische orde die zichzelf steeds verder opjaagt. Velen van ons hebben er de afgelopen jaren een goede boterham in verdiend, als uitvoerders (hoewel met steeds meer frustraties), als managers, als bestuurders, als politici (en oké: als critici).

Dat werkt dus niet meer. Het is te duur, het is omslachtig en het helpt de mensen die het meest bij hulp gebaat zijn het minst. Het is tijd voor een nieuw politiek project: burgerkracht. De kern daarvan is dat het publieke domein niet langer bij voorkeur wordt overgelaten aan de staat en door de staat gefinancierde instituties, maar dat de kracht van vrije associaties van burgers als autonome kracht wordt hersteld. We analyseren in dit artikel daarvan twee voorbeelden: op microniveau de eigen kracht-aanpak in de hulpverlening en op mesoniveau de door burgers gestuurde organisaties in het Verenigd Koninkrijk, de zogeheten trusts.

Eigen kracht conferenties

Zeker bij mensen met ingewikkelde problemen op meerder levensterreinen zit het herstellend vermogen niet zozeer in institutionele ontferming, maar in de ontwikkeling van hun eigen kracht. Hun probleem is meestal niet dat ze niks zouden kunnen, het probleem is doorgaans veeleer dat hun sociale netwerken te beperkt zijn of zijn vastgelopen. Dan is er iets nodig om er een slinger aan te geven, om weer verbinding te maken, om het sociale netwerk in beweging te krijgen of te vernieuwen. Zo'n slinger kan een vertrouwenwekkende professional geven, mits deze oog heeft voor de omgeving, de sociale netwerken, en mits deze op zoek gaat naar de kracht van mensen om in en met hun sociale netwerken nieuwe stappen te zetten.

Het meest sprekende voorbeeld van zo'n aanpak vormen de Eigen Kracht Conferenties (Pieter Hilhorst schreef daar ook al over in zijn artikel 'Sociale veerkracht als vangnet' in het S&D Van waarde-nummer over bestaanszekerheid, mei dit jaar). Dat is een methodiek die afkomstig is uit Nieuw-Zeeland, waar de Maori, de oorspronkelijke inheemse bevolking, zich in de jaren tachtig verzetten tegen de manier waarop de overheid bij voortduring ingreep in het gezinsleven als sprake was van opvoedproblemen. De Maori ontwikkelden een eigen aanpak die in feite een methodische verwerking is van de informele wijze waarop zij van oudsher hun problemen oplosten, namelijk door met elkaar in beraad te gaan en afspraken te maken. Iedereen die problemen in de opvoeding ondervindt, kan nu in New Zealand om een dergelijke conferentie vragen. Dat is een recht. De samenwerking tussen de familie en de hulpverleners verbeterde aanzienlijk. De methodiek raakte de afgelopen jaren verspreid over de wereld en sinds 2001 kent ook Nederland deze methodiek, hier dus Eigen Kracht Conferenties (EKC) genoemd. Sinds de laatste aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg, begin 2011, geldt ook in Nederland dat gezinnen of jongeren een aanbod moeten krijgen om een dergelijke conferentie te organiseren.³

Het achterliggende idee is simpel. Bij problemen in een gezin (en dit kunnen behoorlijk zware problemen zijn, zoals verslaving, mishandeling, een dreigende justitiële maatregel) kan een hulpverlener (maar ook het gezin zelf) een Eigen Kracht Conferentie voorstellen. Deze wordt georganiseerd door een coördinator, met opzet geen professional, maar een daartoe opgeleide burger. Hij of zij bereidt de conferentie voor, brengt het netwerk bij elkaar, zorgt dat de noodzakelijke informatie op tafel komt, maar trekt zich terug op het moment dat de betrokkenen zich aan de oplossingen zetten. Het moet echt hún plan zijn. Daarbij gaat het niet alleen om interventies. Hulp bestaat vooral uit ruggensteuntjes in

alledaagse dingen; iemand die de kinderen ophaalt uit school, oma's en opa's die meer met de kinderen gaan doen, een bekende die zich over de financiën buigt, burens die helpen de tuin leeg te ruimen. Het zijn de kleine dingen die het verschil kunnen maken. Pieter Hilhorst muntte als contramale voor het dominante begrip zelfredzaamheid voor deze collectieve kracht een mooi polemisch begrip: samenredzaamheid.⁴

Opmerkelijk is dat niet zelden het sociale netwerk zelf in beweging komt zodra de coördinator contact legt met de vraag of mensen aan een conferentie deel willen nemen. Onder het motto 'ho eens even, daar hebben we toch helemaal niet zo'n conferentie voor nodig' gaan bekenden en familieleden met elkaar in conclaaf om een plan en afspraken te maken.⁵ Het is een mooie illustratie van hoe onze moderne verzorgingsstaat burgers in een wachtstand zet als het gaat om onderling hulpbetoon. Er moet iets gebeuren om dat te doorbreken. 'Mensen hebben door de huidige institutionele cultuur', zegt Rob van Pagée, de stuwende kracht achter de Eigen Kracht Conferenties in Nederland, 'de neiging om zichzelf in geval van tegenslag en problemen heel klein te maken. Zo voelen ze zichzelf ook: klein, mislukt. Daar breekt de Eigen Kracht-methodiek mee. Die zegt: we maken je kring groter met mensen die blijven. Dat is iets wat professionals nooit kunnen bieden. Ze blijven passanten. Uiteindelijk gaan ze altijd weg. Het uitgangspunt moet zijn dat mensen die in de ellende zijn gekomen ook altijd het begin van de oplossing moeten zijn. De kunst is dienstverlening functioneel te maken aan die eigen oplossingen van mensen.'

Door burgers gestuurde trusts

Ook op het mesoniveau van organisaties is voortbouwen op burgerkracht een aanpak met perspectief, zo wordt duidelijk in het Verenigd Koninkrijk. Zo functioneert op steenworp afstand van het stadion van Tottenham Hotspurs the Selby Trust. Ooit was hier een school, maar na actie van buurtbewoners in 1992 is dit complex van 45.000 m² omgebouwd tot een multifunctioneel centrum voor en door de wijk, met sportzalen, kantoor- en vergaderruimtes en een trainingscentrum. Het motto van the Selby Trust – 'many cultures, one community' – verwijst naar de wijk Tottenham, waar mensen uit vele delen van de wereld wonen en proberen een bestaan op te bouwen. Hier starten allerhande *social enterprises*, worden mensen geschoold, kunnen ze bedrijfjes beginnen, kunnen ze sporten, en kunnen ze zelfs trouwen. Wij zouden zo'n plek in Nederland al snel een 'multifunctionele accommodatie' noemen, maar het grote verschil is dat The Selby Trust in de wijk is verankerd, en dat het door een bestuur wordt aangestuurd waarin buurtbewoners de meerderheid hebben. Bovendien is de trust niet van één financieringsbron afhankelijk.

Het Verenigd Koninkrijk kent inmiddels zo'n vijfhonderd van dergelijke trusts, in allerlei soorten en maten. Het zijn gemeenschapsondernemingen die gebouwen en eigendommen beheren en/of exploiteren, waarbij de buurt of wijk (*the community*) het referentiekader vormt. Het gaat niet om de winst; het gaat om de mensen in de wijk, om ze vooruit te helpen, perspectief te bieden, waarbij niet instituties of overheden de dienst uitmaken, maar burgers ('*local people*') zelf. Het woord *trust* drukt het vertrouwen in burgerorganisaties uit om zelf publieke verantwoordelijkheid vorm te geven.

Een aantal bijzondere kenmerken maakt dat dit type burgergestuurde organisaties effectief is. Cruciaal is ten eerste dat de trust geleid wordt door burgers zelf. In het bestuur vormen zij daarom per definitie de meerderheid. De rest van de bestuurders zijn vertegenwoordigers van de lokale overheid of andere relevante stakeholders. Die hebben invloed, maar maken niet de dienst uit. Professionals – alle grote trusts worden door professionals geleid – zijn door deze constructie in feite in dienst van burgers.

Een tweede kenmerk is dat een trust iets bezit, meestal een pand of een complex. Dat eigendom is nogal eens verworven door sociale actie van burgers die zich keerden tegen sloopplannen of leegstand. Zulk vermogen geeft de trust een fundament om economisch te handelen. In het Verenigd Koninkrijk is momenteel een Localism Bill in behandeling die ‘*community organizations*’ een wettelijk ‘*right to challenge*’ wil geven. Dat wil zeggen: een recht van (georganiseerde) burgers om een publiek gebouw of een publieke dienst over te nemen als zij kunnen aantonen dat ze dit of deze beter zelf kunnen beheren.

Een derde kenmerk van de trusts is de oriëntatie op de gemeenschap. Dat is niet hetzelfde als het gebiedsgerichte werken dat heel veel organisaties in Nederland inmiddels hoog in het vaandel hebben staan. Een trust werkt niet in tien delen van de stad ‘wijkgericht’, maar beperkt zijn werkgebied tot het gebied dat als een *community* kan worden omschreven. De trust is geboren in de wijk en blijft verbonden met de wijk.

Dat wijst op een vierde punt. Trusts zijn niet in de eerste plaats op welzijn georiënteerd, maar op de wijkeconomie. Het gaat steeds om de verschillende *financial resources*. Zij weten op een vindingrijke manier lokale geldstromen door de trust te leiden, door werkgevers aan te spreken voor bijvoorbeeld scholing en dat te combineren met geld van sociale uitkeringen. Zij kijken naar de community niet alleen als een verzameling mensen, maar ook als een economisch systeem van geldstromen die gericht ten gunste van de gemeenschap kunnen worden aangewend. Dat is een vorm van denken die in Nederland alleen nog maar in abstracto (*social return*) bestaat, maar in het nadenken over wijken nauwelijks nog wordt geïmplementeerd.

Juist die economische oriëntatie maakt – en dat is kenmerk vijf – ook dat trusts niet afhankelijk zijn van subsidies van de lokale overheid. Ze benutten wel overheidsgelden, maar er is zelden sprake van een langdurige subsidie-afhankelijkheid, waar Nederlandse welzijnsinstellingen bijvoorbeeld structureel aan lijden. Er is sprake van een onderhandelingsverhouding met de lokale overheid, op basis van kracht.

Eigen output eerst

Deze twee voorbeelden kunnen ook in Nederland de discussie wat breder trekken dan alleen een pleidooi voor of tegen de afbraak van de verzorgingsstaat: het gaat niet om meer of minder maar om een andere institutionele logica, het gaat niet om *de*professionalisering maar om *re*professionalisering langs nieuwe lijnen. In de kern gaat het steeds om vertrouwen in burgerkracht. Nu zal niet iedereen zich geroepen voelen om als Eigen Kracht-coördinator aan de slag te gaan of in zijn eigen wijk een leegstand gebouw op te eisen om er een trust of buurtcoöperatie te beginnen. Vandaar dat we voor de managers, bestuurders en politici onder u nog een paar zeer actuele uitwerkingen in petto hebben.

De eerste is de aanpak van de hardnekkige verkokering van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Elk wijkteam dat iets wil bieden aan mensen met ingewikkelde problemen op meerder levensterreinen stuit daarop: niet alleen de organisatie, ook het financieringssysteem is gebaseerd op de eigen output – ongeacht of die wordt uitgedrukt in verstrekkingen, contacturen, zorgzwaartepakketten, drempeloverschrijdingen of diagnose/behandelcombinaties. Daar wordt elke instelling door zijn eigen raad van toezicht, financier of overheid op afgerekend. Vast heel SMART en transparant, maar wel fnuikend voor een samenhangende aanpak.

Niet het maatschappelijk effect van het gezamenlijke optreden staat voorop, maar ieders afzonderlijke prestaties. Het leidt ertoe dat professionals ervoor worden gestraft als ze iets doen dat op het terrein ligt van een van hun collega's, want 'dat levert geen uren op'. Het leidt ertoe dat opbouwwerkers maar beter niet 'op hun handen kunnen blijven zitten' ook als dat voor het functioneren van het buurtoverleg tijdelijk beter is. Het leidt ertoe dat instellingen mogelijke besparingen nalaten omdat de winst daarvan bij een andere dan de eigen organisatie terechtkomt.

Aan dat probleem is alleen echt iets te doen als je alle budgetten voor een bepaald gebied bij elkaar optelt en dan bepaalt hoe het geld het beste kan worden ingezet. Bestuurders en politici die dachten dat ze bij de ombouw van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving achterover konden leunen – 'laten, laten' – komen bedrogen uit: ze moeten keihard aan de slag om die nieuwe 'gebiedsfinanciering' mogelijk te maken. Ze zullen al hun overtuigingskracht uit de kast moeten halen om alle organisaties in 'hun' gebied zover te krijgen om mee te doen. Op landelijk niveau zouden er om te beginnen eens een aantal 'regelvrije zones' moeten worden aangewezen, waar we op die nieuwe manier aan de slag kunnen. Een mooi onderwerp voor de volgende verkiezingen!

De tweede uitwerking betreft de mogelijkheden om sociaal burgerschap te faciliteren: burgers die iets willen betekenen voor zichzelf, hun medeburgers en de buurt. Trusts vormen daarvoor een stip aan de horizon (en zeker niet de bron van alle heil!) maar sociaal burgerschap zal in Nederland toch vast een andere vorm krijgen dan in het Verenigd Koninkrijk. Uitvoerend welzijnsprofessionals staan hier voor een complexe uitdaging: ze zullen ruimte moeten bieden terwijl ze op de opleiding vooral interventies hebben aangeleerd.

Maar de uitdaging waarvoor lokale bestuurders en politici zich gesteld zien is nog veel groter. Bij sociaal burgerschap vervagen immers de grenzen tussen overheid, het publieke domein en de markt. Het oude, bij links zo populaire schema – de overheid is de baas, reguleert de markt een beetje en houdt zich er voor het overige verre van – werkt hier niet meer. Wat als de Coffee Company straks een zaak begint in een voormalig buurthuis (waar zich bovendien een aantal ZZP'ers heeft gevestigd) en als het pand een waardevolle functie voor de buurt krijgt? Zou je er als overheid dan niet heel verstandig aan doen daar een paar stuivers in te stoppen?

Wat als een groep middenklasse-ouders met eigen middelen een peuterspeelzaal start en je kunt daar een paar achterstandspeuters in kwijt, die je graag een paar dagdelen bij hun ouders weg wilt hebben? Hoe regel je dan de mede-financiering als overheid? Lokale

bestuurders – en zeker die ter linkerzijde – weten zich van oudsher weinig raad met zulke kwesties. Ze hebben zich vaak vereenzelvigd met een overheid die regels stelt en initiatieven naar zich toetrekt, terwijl ze hier inderdaad moet ‘laten, laten’.

Leem of rubber

Het zijn tijden vol paradoxen: een latende overheid, marktontmoetingen, een publiek domein los van de overheid. In de recente PvdA-resolutie over de publieke sector *Samen werkt beter* is veel van het bovenstaande gedachtegoed terug te vinden. Dat is mooi. Voor de landelijke politiek hooguit een beetje laat, want het sociaal beleid wordt intussen naar de gemeenten overgevoerd. Maar goed: ook de wijze waarop decentralisaties en bezuinigingen worden ingevuld zullen wel nuanceverschillen kennen en de overheveling van AWBZ-voorzieningen naar de gemeenten is vast nog niet op zijn eind.

De trend is voorlopig nog wel lokalisering. De arena's waar zorg, welzijn, werk & inkomen en wonen nieuwe vormen en nieuwe oriëntaties nodig hebben zijn lokaal, gemeentelijk en komen tot stand in buurten en wijken waarin nieuwe interventies en nieuwe eigendomsstructuren moeten worden opgezet. Daarbij wordt een beroep gedaan op de politiek – ook op sociaal-democraten – om te doen waar ze van oudsher niet goed in is: deels buiten het politieke domein treden en daar stevig onderhandelen, deels loslaten en ruimte maken voor burgers, voor professionals in de frontlinies van de samenleving, voor sociale ondernemers. Dat is geen eenvoudige boodschap. Cruciaal is dat de sociaal-democratie zichzelf niet spaart. Immers, de rijke institutionele orde in Nederland wijkt niet vanzelf. Onze ervaring is eerder die van een rubberen muur die met veel meebewegen elke vorm van vernieuwing omarmt maar uiteindelijk toch weer in de oude positie terugschiet. Daarvoor vormen bestuurders, koepels, belangenorganisaties, regels en systemen met elkaar de leemlaag van onze verzorgingsstaat. En in die leemlaag fungeren veel linkse mensen, en veel PvdA-aanhangers. Het is hun werk, het is hun taal, het is hun denkwijze die op de schop moet.

Marleen Barth, PvdA-fractievoorzitter in de Eerste Kamer, heeft 19 bestuursfuncties, zo lezen we onlangs in de krant, waaronder die van voorvrouw van GGZ-Nederland, een belangenorganisatie voor de institutionele GGZ. Ex-PvdA-gedeputeerde Marc Calon is voorzitter van Aedes, een niet onbelangrijke belangenorganisatie op het terrein van de volkshuisvesting. En zo zitten er vele duizenden sociaal-democraten aan de knoppen van de verzorgingsstaat. Dragen zij bij tot de burgerkrachtrevolutie? Of nemen ze een resolutie aan om vervolgens over te gaan tot de orde van dag? We hopen het eerste, we vrezen het laatste. Het goede nieuws is dat dat voor de zoektocht naar nieuwe lokale verhoudingen en de ontwikkeling van burgerkracht niet meer bepalend is: die gaat gewoon door.

¹ Hans van Ewijk, Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd. Amsterdam: SWP, 2010, pp. 31-36.

² Zie voor deze gegevens onder meer: Kieran McKeown, *A guide to what works in family support services for vulnerable families*. Dublin, 2000, en: M. J. Lambert en B.M. Ogles, 'The efficacy and effectiveness of

psychotherapy.', in M. J. Lambert (red.), *Bergin and Garfield's handbook of psychotherapy and behavior change* (5th ed., pp. 139–193). New York: Wiley, 2003.

³ Informatie ontleend aan: Alfons Ravioli, 'Wat kunnen Nederlandse gemeenten leren van de Maori's?', in: *Sociale Interventie*, jrg. 14, nr. 2, 2005.

⁴ Pieter Hilhorst, 'De filosofie van de jaren tien', in: *de Volkskrant*, 29 december 2009.

⁵ Zie voor meer informatie over Eigen Kracht Conferenties: <http://www.eigen-kracht.nl>.