

Ontgrensde begrenzing

Over de mogelijkheden voor
betere en zuinigere hulpverlening



Afstudeerscriptie augustus 2012

Lenny Smulders
Studentnr: 337182

Master bestuurskunde: Publiek Management
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer: Prof. dr. M. van Twist
Tweede lezer: Dr. ir. M. Kort

*A nation's greatness
is measured by
how it treats
its weakest members.*

M. Gandhi

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Inleiding	3
1.2 Onderzoeksvraag	3
1.3 Begrippen	4
1.4 Opbouw	5

2. Theoretisch kader

2.1 <i>Verkenning van overheidshulp</i>	
2.1.1 Overheidstaak of eigen zaak: Een lastig parket	6
2.1.2 Het nut van een overheid	7
2.1.3 Ontstaan van de verzorgingsstaat	8
2.1.4 Doelstellingen en functies van de verzorgingsstaat	9
2.2 <i>Principiële problemen van overheidshulp</i>	
2.2.1 De schaduwzijde van een verzorgende staat	11
2.2.2 Perverse effecten van staatshulp	15
2.3 <i>Praktische problemen van overheidshulp</i>	
2.3.1 Instituties versus persoonlijke problematiek	17
2.3.2 Wat hindert in de uitvoering van hulpverlening?	19
2.3.3 Botsende logica's	22
2.4 Samenvatting: Wat zijn de huidige problemen omtrent overheidshulp?	25
2.5 In hoeverre kan alternatieve hulpverlening deze problemen ondervangen?	27

3. Onderzoeksmethode

3.1 Operationalisering	30
3.2 Methodologische verantwoording	33

4. Casus alternatieve methode: De Eigen Kracht Centrale

4.1 Beschrijving van de werkwijze	35
4.2 Uitspraken en gesprekken	38
4.3 Voorbeelden	44
4.4 Bevindingen	53
4.5 Deelconclusie	63
4.6 Evaluatie en discussie	64

5. Casus alternatieve methode: Bureau Frontlijn

5.1 Beschrijving van de werkwijze	68
5.2 Uitspraken en gesprekken	75
5.3 Voorbeelden	77
5.4 Bevindingen	82
5.5 Deelconclusie	97
5.6 Evaluatie en discussie	98

6. Conclusie

6.1 Conclusie	103
6.2 Leer-opbrengsten	105
6.3 Reflectie	107
6.4 Afronding	111

7. Nawoord

113

8. Literatuurlijst

114

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De overheid staat voor zware bezuinigingen en ook als het om welzijn gaat zal er daarom een krappere jasje ontworpen moeten worden. Dit hoeft niet verkeerd te zijn, omdat er op deze manier gedwongen wordt te kijken naar de mechaniek van hulpverlening, de kern te destilleren en die op zo goed mogelijke wijze te behouden of zelfs te versterken. Het betekent dus niet alleen dat er geschaafd moet worden, maar ook dat er verbeterd moet worden om toch een geruststellend resultaat te bereiken. De groep die hierbij in ieder geval niet aan het kortste eind mag trekken, zijn zij die de hulp het meest behoeven. Dit zijn echter ook de mensen, die niet zo'n hapklare vorm hebben om te passen in het hulpaanbod, of misschien wat minder handig zijn in het omgaan met bureaucratische overheidsorganisaties. De samenleving, maar ook de overheid wordt immers steeds complexer en veronderstelt 'bureaucratisch competente' burgers. Inderdaad is de gemiddelde Nederlander steeds hoger opgeleid en steeds meer of beter geïnformeerd, maar dit wordt ook verondersteld bij de kwetsbare burger. En hoe kan van iemand met weinig sociaal en cultureel kapitaal die bovendien met zware problemen kampt nu eigenlijk verondersteld worden dat hij notie heeft van wat hij moet doen om hulp te *organiseren*, hoe hij aan de voorwaarden moet voldoen, wat die voorwaarden dan zijn, bij wie hij moet zijn, wat de betekenis van formulieren is, waar hij de informatie vandaan haalt, et cetera? Als je geen brief kan schrijven, geen formulieren in kunt vullen of niet de juiste vragen kunt stellen aan een overheidsloket, ben je vaak al verloren. Als iemand met problemen in meerdere domeinen het hulpaanbod bovendien weet te bereiken, dan is dit vervolgens vaak zo complex en gefragmenteerd, dat de dienst- en hulpverlening zélf een nieuwe, tijdrovende zorg wordt (Chesquière in Nicis 2008). Eén van de oorzaken hiervan is dat hulpverleningsorganisaties met *enkelvoudige* oplossingen komen, die zij in hun bevoegdheid en met hun standaardrepertoire te bieden hebben; problematiek is echter vaak *meervoudig*. Het gevolg hiervan kan enerzijds zijn dat oplossingen het probleem niet afdekken, of anderzijds dat een overlap aan oplossingen voor een chaos aan helpende handen zorgt (Peeters, Steen & Van Twist 2010:16).

In deze context spreekt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO 2004:7) van een onvermogen [van de verzorgingsstaat] om publieke voorzieningen te laten landen bij burgers die ze juist het meest nodig hebben. Er wordt in dit onderzoek daarom een vooronderstelling gedaan, namelijk dat hulpverlening aan kwetsbare burgers beter kan én moet. De vraag die dan beantwoord dient te worden, is welke problemen zich voordoen in het huidige aanbod van overheidshulp en in hoeverre deze ondervangen kunnen worden. Pas als we dit in kaart hebben, kan gekeken worden in hoeverre een alternatieve invulling van hulpverlening het beter kan, en als het even kan ook nog met een kostenbesparend effect. De onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:

1.2 Onderzoeksvraag

Welke problemen doen zich voor bij overheidshulp aan kwetsbare burgers met multiproblematiek en in hoeverre kan een alternatieve invulling van hulpverlening deze ondervangen?

De onderzoeksvraag poogt tegemoet te komen aan het probleem dat er meer kwaliteit verwacht wordt van overheidshulp aan kwetsbare burgers met (multi)problematiek, en er tegelijkertijd minder middelen beschikbaar zullen zijn. De doelstelling is dan ook om te kijken wat er geleerd kan worden van alternatieve hulpverleningsmethoden, met het oog op een slimmere inrichting van hulp- en dienstverlening aan kwetsbare burgers. De relevantie of meerwaarde is daarin gelegen, dat een objectief raamwerk van het spanningsveld rondom hulpverlening nauwelijks bestaat. Er zijn vele opvattingen die allemaal net niet vanzelfsprekend met elkaar te maken hebben, en toch stuk voor stuk een zinvolle bijdrage leveren aan het vraagstuk. Het onderzoek probeert daarom zoveel mogelijk verbindingen te zoeken, of confrontaties aan te gaan. De baat van een onderzoek over het probleem is, dat zowel belastingbetalers als belastingbesteders profijt hebben bij een zo goed mogelijk functionerend hulpverleningsmechanisme. De probleemeigenaar in directe zin zijn weliswaar de hulpverlenende organisaties, maar bij nadere beschouwing de politiek, die de verantwoordelijkheid draagt om publieke waarden (bijvoorbeeld 'zorg verlenen aan naasten') te verwerklijken tot een goed werkend mechanisme (waar hulpverlenende organisaties vervolgens deel van uitmaken). Ook 'de politiek' is echter geen entiteit – het is een construct of tijdelijk resultaat – dus wie uiteindelijk de probleemeigenaar is, is de bevolking als geheel, die rechtsom of linksom gediend is bij (of: recht heeft op) een zo goed mogelijke besteding van collectieve gelden. Er wordt overigens niet verondersteld dat het probleem überhaupt volledig stuurbaar is.

1.3 Begrippen

De locus van dit onderzoek is erg breed, namelijk 'overheidshulp' aan 'kwetsbare burgers'. Het begrip 'kwetsbare burger' is afhankelijk van een referentiekader. Dit referentiekader is Nederland. Statistisch gezien kunnen we spreken van burgers met een lage sociaal-economische status (SES). Deze SES drukt de positie uit die iemand inneemt in de sociale stratificatie (hiërarchie) van Nederland, en wordt gemeten door het Sociaal Cultureel Planbureau. Indicatoren hiervoor zijn gerelateerd aan opleiding/kennis, inkomen/bezit, en beroepsniveau/beroepsstatus.

Burgers met een lage SES hebben natuurlijk niet vanzelfsprekend te maken met hulpverlening. We noemen daarom feitelijk: 'kwetsbare burgers met (multi-)problematiek'. We kunnen hierbij denken aan problemen of moeilijkheden in domeinen als (jeugd)zorg, werk, wonen (wijken), inkomen, welzijn, schulden, kinderen (al dan niet in pleeggezinnen), onderwijs, justitie, naast nog eventuele problemen met hulp- en dienstverlening zelf. Dit soort problemen komen zelden alleen; door een slechte voedingsbodem ontpoppen problemen zich vaak op meerdere domeinen. We bedoelen dus eigenlijk niet zozeer een multi-probleemgezin, als wel een multi-voorzieningengezin. De term 'probleemgezin' is stigmatiserend en klinkt misprijzend. Toch is het soms lastig om neutrale bewoordingen te vinden. Laat ik me hierbij verantwoorden dat ik geen verdere bedoelingen heb bij het gebruik van dergelijke termen.

Onder 'overheidshulp' wordt verstaan de hulp- en dienstverlening van alle organisaties waarop mensen met (multi)problematiek aanspraak kunnen maken. In de onderzoeksvraag wordt het begrip 'alternatieve invulling van hulpverlening' gebruikt. Dit verwijst naar de notie van een reguliere invulling. Met reguliere invulling van hulpverlening wordt bedoeld op de bestaande en traditionele

aanpak, voorzieningen en instanties die tegemoetkomen aan de hulpvraag van burgers met problematiek. Te denken aan bijvoorbeeld welzijns- en jongerenwerk, GGZ, GGD, het Centrum voor Jeugd en Gezin, verslaafdenzorg, het Centrum voor Werk en Inkomen, het UWV, maatschappelijke opvang, Bureau Jeugdzorg, reclassering, werk- en (re)integratieprojecten, migrantenbeleid, zorg, gezinscoaches, financieel bewindvoerders, leefbaarheidsprogramma's, maatschappelijk werkers, de Sociale Dienst van de gemeente, schuldhulpverlening, of toezichthouders (uit: Veth 2009). Kenmerken van een traditionele invulling van hulpverlening (uit: Hartman & Tops 2005b) zijn – ideaaltypisch en licht karikaturaal – dat doelstellingen vooraf bepaald of gegeven zijn, en dat het realiseren van deze doel- of taakstellingen centraal staat. De kijkrichting en het uitgangspunt ligt bij de organisatie; de burger moet in de inrichting van de organisatie passen door bijvoorbeeld indicatiestellingen. Het beleid is gericht op standaarden; beleid moet consistent zijn en verantwoording speelt een grote rol. De strategie is rationeel-analytisch en weinig flexibel. Het resultaat is vaak een multidisciplinaire samenstelling van hulp; er is geen collectief gedeelde ambitie. Problemen worden, kortom, 'sectorgericht' benaderd vanuit de specifieke invalshoek van de organisatie (Peeters, Steen & Van Twist 2010:21).

Een *alternatieve* invulling van hulpverlening nu, is vanzelfsprekend datgene wat hiervan afwijkt. Gedoeld wordt op organisaties die een draai geven aan traditionele benaderingswijzen, bijvoorbeeld door – vaak op kleine schaal – de mens als geheel te zien en vanuit diens logica te kijken wat er benodigd is om vooruitgang te boeken of problemen op te lossen. Vaak wordt de specifieke situatie van de persoon, diens leefomgeving en diens problemen als uitgangspunt genomen, in plaats van het 'beleidsframe' van waaruit traditionele hulpverlening start te handelen. De draai is dus vaak 180 graden.

1.4 Opbouw

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zullen we eerst de theorie raadplegen in hoofdstuk 2. De bevindingen die daaruit volgen worden geoperationaliseerd in hoofdstuk 3, zodat een instrument ontstaat om de praktijk op gestructureerde wijze te onderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de werkwijze van de casus 'Eigen Kracht Centrale', waarna de onderzoeksvraag opnieuw wordt beantwoord in paragraaf 4.5 – maar dan toegespitst op de casus zelf. Na evaluatie en discussie van de bevindingen in paragraaf 4.6, volgt precies dezelfde werkwijze voor de casus 'Bureau Frontlijn' in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 vormt de conclusie, waarbij in paragraaf 6.1 de theoretische en empirische bevindingen worden geïntegreerd in een schematisch 'totaal-antwoord' op de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 gekeken wat uit dit onderzoek geleerd kan worden, met het oog op een slimmere inrichting van hulp- en dienstverlening aan kwetsbare burgers. In paragraaf 6.3 reflecteren we op de resultaten en in paragraaf 6.4 ronden we af.

2. Theoretisch kader

2.1 Verkenning van overheidshulp

2.1.1 Overheidstaak of eigen zaak: Een lastig parket

Tot hoever kan de overheid het zich permitteren om de onderkant omhoog te duwen? Hoeft de overheid slechts een pechdekking aan te bieden, of moet de overheid zich verantwoordelijk voelen voor een bepaalde mate van sociaal welzijn? De staatskas smeekt om bezuinigingen, en het huidige kabinet tempert alleen al om die reden het idee van de staat als ‘geluksmachine’.

Wanneer journalisten, Kamerleden, burgers, belangengroepen en adviesraden zich zorgen maken over maatschappelijke vraagstukken of pijnpunten, zijn ze echter zodanig gesocialiseerd dat ze als vanzelfsprekend naar de overheid als collectieve probleemoplosser kijken (RMO 2006). Ook al zijn taken verzelfstandigd of zelfs helemaal geprivatiseerd; als er iets hapert aan de vervulling ervan wordt de overheid er alsnog op aangekeken (Chavannes 2008:5). De politiek durft het ‘probleemeigenaarschap’ niet elders te beleggen, ook niet als de verantwoordelijkheid elders ligt, omdat dat al gauw geassocieerd wordt met indifferentie. We zijn gewend geraakt de overheid als eindverantwoordelijke te zien voor (gepercipieerde) problemen in private domeinen (RMO 2006, Nicis 2008:5). We verwachten dat de overheid altijd voor gewenste uitkomsten kan zorgen, zelfs in complexe, maatschappelijke processen (RMO 2006).

Kenmerkend voor de moderne tijd, verwachten we namelijk dat alles bestuurbaar en oplosbaar is volgens een doel-middel rationaliteit. Marquard verwoordde het credo ervan als volgt: “Alles is maakbaar, alles staat ter beschikking, alles kan en moet veranderd worden, en alle verandering is verbetering” (1981 in De Mul 2006). Nu de mens God heeft ‘doodverklaard’ (Nietzsche), zijn we geen passief object meer van de christelijke idee dat de wereldgeschiedenis zich volgens een alomvattend plan afspeelt. We voelen ons geroepen de rol van God over te nemen, het lot in eigen handen te nemen en ons eigen heilsplan te voltrekken (De Mul 2006). Ons nieuwe geloof is maakbaarheid. In een ‘onttoverde wereld’ (Weber) maakt de primitieve acceptatie van *het toeval*, *het ongewisse*, of *het plotselinge* plaats voor beheersing (De Mul 2006). Frissen zegt daarover (2007:228): “De moderne staat is de collectieve uitdrukking van de subjectiviteit die geen toeval of contingentie meer kent, maar gewapend met ‘state of the art’ kennis de samenleving vormgeeft”. Zich onderwerpen aan het lot is passé, en vooral ook politiek onverkoopbaar.

Politici kennen een eenvoudig moreel schema, aldus Van Eeten (2010:8): Er is leed, dus er moet iets gebeuren. Hij stelt het als volgt: “Zou een politicus niet deze daadkracht vertonen, dan biedt hij een politieke concurrent de mogelijkheid om zich op te werpen als de kampioen van dat leed. De ware kampioen is degene die het meest daadkrachtig ingrijpt” (2010:9). Dit ‘engagement’ is dan ook onlosmakelijk verbonden met de interventiestaat: iets doen is altijd beter dan niets doen. Of de interventie het gewenste effect bereikt is van ondergeschikt belang. Immers, ingrijpen is intrinsiek goed (2010:9). Als de verantwoordelijk bestuurder toezegt, is vervolgens de vraag of hij wel *genoeg* doet. Dit is zelden het geval; dat zou immers impliciet het leed bagatelliseren (Van Eeten 2010:9). Er moet dus altijd méér gedaan worden.

Het is voor een politicus dus lastig te verantwoorden en moeilijk te verkopen aan het electoraat om soms een stap terug te doen en de verantwoordelijkheid van problemen bij de werkelijke probleemeigenaar te beleggen.

2.1.2 Het nut van een overheid

Een samenleving heeft een bestuur nodig om een aantal redenen (Verbon 2009).

1) *Openbare orde en recht handhaven.*

Van nature ben je geneigd je eigen belang voorop te stellen, zodat je een zo optimaal resultaat bereikt voor je voortbestaan. Het zou in je belang zijn de bank te bestelen, of erger nog je buurman. Voor je buurman geldt echter hetzelfde; iedereen heeft er individueel belang bij om zelfzuchtig te zijn. Als je buurman echter hetzelfde doet als jij, namelijk jou bestelen of de kluis van de bank voor je neus leeghalen, ben je niet meer zo goed af. Het meeste voordeel zou je behalen als iedereen zich aan de regels houdt, behalve jijzelf. Toch zijn anderen aan dezelfde verleiding blootgesteld, dus wat zou volgen is een oorlog van allen tegen allen, waarin je nergens zeker van kunt zijn (niet van je bezit, en zelfs niet van je leven). Het is daarom wenselijk als men uit zelfbehoud een deel van ieders vrijheid inlevert aan een hogere hand. Deze krijgt het geweldsmonopolie (politie) om ervoor te zorgen dat er duidelijke eigendomsrechten zijn, en dat de wet wordt nageleefd. We zijn dan gemotiveerd om productieve inspanning te verrichten; we kunnen tenslotte zeker zijn van het genot van de resultaten. De staat dient, kortom, de openbare orde te handhaven.

2) *Het reguleren van de markt/ ingrijpen bij marktfalen.*

Aangezien organisaties op de vrije markt alleen met eigen kosten/baten rekening houden, geldt ook hier dat regulatie door de overheid wenselijk is. De markt heeft immers als enig instrumentarium het prijsmechanisme, waardoor de vrije markt om allerlei redenen kan falen in het efficiënt/ goedkoop alloceren van goederen (beperkte concurrentie bijvoorbeeld). Ook kan de overheid uit rechtvaardigheidsoverwegingen financiële prikkels uitoefenen, bijvoorbeeld om negatieve externe effecten (ofwel maatschappelijke kosten; denk aan milieuverontreiniging) alsnog in de prijs tot uitdrukking te laten komen. Omdat aan de voorwaarden voor een optimale marktwerking niet altijd voldaan is, kan de overheid dus corrigerend optreden zodat alsnog een acceptabel resultaat voor de samenleving gewaarborgd wordt.

3) *Het voortbrengen van collectieve goederen en diensten.*

Stel dat de inwoners van een dorp aan zee blootstaan aan het gevaar van overstroming. Stel dat de aanleg van een dijk 5.000 euro kost, en dat de schade per huishouden bij overstroming 1.000 euro zou zijn. Het zou dan voor een individu het beste zijn als de rest van het dorp beslist om te investeren in een dijk, waarna hij daar stilletjes van mee profiteert. Kortom, we bevinden ons wederom in een prisoner's dilemma: Aangezien de aanlegkosten groter zijn dan de te vermijden persoonlijke schade, is het voor een individu niet winstgevend om te investeren – tenzij hij zeker weet dat de anderen het ook doen. Dan kunnen de kosten namelijk gedeeld worden, waardoor de aanlegkosten p.p. onder het potentiële persoonlijke schadebedrag uitkomt. Vergelijkbaar geldt bijvoorbeeld voor infrastructuur en defensie dat het nut per persoon pas opweegt tegen de kosten, als deze gedeeld worden. Door het heffen van belasting kan de staat dergelijke collectieve goederen en diensten voortbrengen.

4) *Aansturen op rechtvaardigheid.*

Ingrijpen van de overheid kan, naast het reguleren of aanvullen van de markt, ook gemotiveerd worden uit rechtvaardigheidsoverwegingen. Dit kan uit paternalistisch oogpunt zijn, wanneer burgers vanuit zichzelf onvoldoende gemotiveerd zijn om te handelen in hun ware lange termijn belang. De overheid kan dan stimuleren (bijvoorbeeld d.m.v. subsidies), of juist afschrikken (bijvoorbeeld d.m.v. accijns op alcohol, of een verbod op hard drugs). Uit rechtvaardigheids-overwegingen kan de overheid ook herverdelen, bijvoorbeeld met progressieve belastingschijven

waarbij rijk procentueel meer afdraagt dan arm. Het idee van herverdelen is ideologisch gemotiveerd, bijvoorbeeld dat je als categorisch imperatief een ander behoort te gunnen wat je zelf kunt missen. Of bijvoorbeeld dat de last van armoede relatief groter is dan de baat van rijkdom, waardoor de samenleving als geheel gelukkiger is als een deel rijkdom naar armoede gaat.

2.1.3 Ontstaan van de verzorgingsstaat

Het nut en de noodzaak van een staat werd in vorige paragraaf in de vier belangrijkste hoofdpunten geschetst. Geschetst, want het zijn slechts grove lijnen. Het resultaat per land hangt af van ontstaansgeschiedenis en politiek-ideologisch gedachtegoed. In Nederland is met name het aanbod van collectieve goederen en diensten onderhevig aan voortdurende strijd en ontwikkeling. In de eerste helft van de twintigste eeuw waren sociale arrangementen op terreinen als volksgezondheid, onderwijs, volkshuisvesting en sociale zekerheid vooral in handen van particuliere organisaties als de kerk of vakbonden (Trommel & Veen 1999). Door de crisis van de jaren 30 en vooral na de Tweede Wereldoorlog kwam echter een gevoel van 'nationale solidariteit' op. De schouders moesten er gezamenlijk onder en burgers dienden een zekere verantwoordelijkheid te nemen voor elkaars lot. Sociaal welzijn werd meer en meer een domein waarvoor de staat garant ging staan. Niemand mocht nog onder een grens zakken, waaronder een fatsoenlijk bestaan onmogelijk zou worden. De vernederende afhankelijkheid van charitas van organisaties of van familie werd vervangen door een stelsel van rechten en plichten (Schuyt 1991). De eerste stenen van de verzorgingsstaat werden gelegd met de Noodwet Ouderdomsvoorziening in 1947, de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen 1951, de WerkloosheidsWet in 1952, de AOW in 1957 en de AWW in 1959 (Schuyt 1991). In de jaren zestig volgden de vruchten van het sterk ontwikkelde arbeidsethos na de oorlog. De economie groeit, en zo ook de inkomsten. Een groot aantal sociale zekerheidsregelingen kreeg in deze jaren een wettelijk kader en een verbeterde vaststelling.

De moderne verzorgingsstaat – het begrip waarmee we het geheel aan arrangementen ter dekking van sociale risico's duiden – werd in deze periode opgebouwd (Schuyt 1991). De verzorgingsstaat was erop gericht om de risico's van tekort en tegenslag op te vangen en om een bestaansminimum te garanderen (De Swaan 1988). Het niveau van publieke voorzieningen werd opgetrokken naar de normen van de middenklasse; zo werd het verzorgingsstaatproject bijna synoniem aan 'beschaving' (WRR 2006:32). De noodzakelijke taak van de overheid om goederen en diensten aan te bieden wordt dus in de meest ruime zin afgedwongen. De generatie na de oorlog groeit op in een klimaat dat alleen vooruitgang kende. Normen en waarden maakten plaats voor eigenbelang, en men verlangde naar meer. Deze 'rising expectations' werden direct vertaald in wensen, en vervolgens eisen naar de overheid: Denk aan welzijn, rechtshulp, medische hulp, subsidies, of huurbijdragen (Schuyt 1991). De staat achtte dergelijke claims immanent rechtvaardig, en was nog in de ban van een onomstreden 'maakbaarheidsoptimisme'. Socioloog Thoenes (1962) werkte het begrip verzorgingsstaat verder uit, en constateerde zelfs: "Het idee is dat (de groei van) de welvaart gemaakt en gepland kan worden door speciaal opgeleide deskundigen [...]. Zij vormen de 'functionarissenelite' die de rol van dominees en pastors moeten overnemen en de besturing van de samenleving als totaliteit ondersteunen" (in: WRR 2006:33). Welzijn werd door velen gezien als "een wezenlijk doel van de overheid" (WRR 2006:34).

De vanzelfsprekendheid van een overheid die een aanbod aan voorzieningen leverde en een bestaansniveau van de middenklasse garandeerde, kwam al snel ter discussie te staan door de financiële crisis medio jaren zeventig. De economische omstandigheden drongen aan tot een heroriëntatie, die neerkwam op versoberen (WRR 2006). Vanaf de jaren tachtig verschoof de focus van bezuinigen naar doelmatigheid; er werd nagedacht over een ‘prikkelstructuur’ voor het palet aan sociale regelingen en voorzieningen. In de jaren negentig krijgt deze herziening een duidelijk label: ‘activering’ (WRR 2006). Daarmee werd beoogd dat burgers minder in de verleiding kwamen om een aanvraag voor een uitkering in te dienen, en de aandring om dergelijke regelingen te verlaten moest worden vergroot: Hoewel de WW en de Bijstandswet vooral bedacht waren als tijdelijke voorziening waarbij terugkeer naar arbeid als doel voorop stond, kwam dit onvoldoende tot uitdrukking (WRR 2006). Ook op terreinen als volkshuisvesting, zorg en onderwijs ging beleid zich met name richten op kostenbeheersing. Hierbij komen allerlei operationele problemen om de hoek kijken: “Hoe kan het stelsel van prikkels adequaat in elkaar gezet worden? Hoe kan fraude en oneigenlijk gebruik bestreden worden? Waar kan de efficiency omhoog? Hoe moet toezicht en verantwoording worden vormgegeven?” (WRR 2006:36). Onvermijdelijke beheersingsvraagstukken als betaalbaarheid, bestuurbaarheid en houdbaarheid maken dat de verzorgingsstaat permanent ‘in crisis’ heet te zijn (WRR 2006).

Stel dat de economische situatie structureel onzeker blijft, wat kunnen we anno nu dan nog principieel van de staat verwachten wat betreft de garantie van sociale zekerheid? Bij het antwoord op deze vraag speelt altijd een subjectieve perceptie omtrent een gewenste maatschappelijke orde. Daardoor is het geen vraag voor wetenschappelijke analyse, maar voor de politiek als representatie van de algemene wil, of in ieder geval ‘de wil van allen’. Wel kunnen we vanuit een feitelijk perspectief nagaan welke motieven en functies aan de praktische vormgeving van de verzorgingsstaat ten grondslag liggen.

2.1.4 Doelstellingen en functies van de verzorgingsstaat

De term ‘verzorgingsstaat’ is een overgedetermineerd begrip, zo stelt de WRR (2006:24). Spreken we slechts van het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen? Of moet het ruimer geduid worden, en is het ook een moreel concept: “De uitdrukking van de bereidheid van burgers om in hoge mate onderlinge betrokkenheid vorm te geven en risico’s met elkaar te delen op een hoog schaalniveau” (WRR 2006:24)? Van belang is te beseffen dat de verzorgingsstaat niet vanuit een blauwdruk is ontworpen, maar altijd een *tijdelijke* resultante is van een continue groei en bijstelling door de tijd. Na meer dan een eeuw van “investeren, ontwikkelen, duwen, trekken en incrementeel aanpassen” kent het resultaat dan ook de kenmerken van verschillende doelstellingen, strevingen en belangen (WRR 2006:24). In retrospectief kunnen we ontwaren dat de verzorgingsstaat zich in verschillende intensiteiten kan voordoen (RMO 2006):

- *Verzorgingsstaat in enge zin:*

Hiermee wordt bedoeld het stelsel van algemene risicobescherming, vooral in termen van inkomensverlies (ziekte, invaliditeit, ouderdom). Dit vindt plaats door inkomensoverdracht aan een wettelijk verplicht ‘verzekeringsarrangement’ (WAO, AOW, WW) (RMO 2006:28). Wat een verzorgingsstaat in ieder geval behelst, is (CPB 2006: 25-28):

- a. herverdeling tussen burgers ('sterkste schouders zwaarste lasten', of evt. met het oog op nivellering),
- b. risicobescherming (te denken aan arbeidsongeschiktheid), en
- c. 'reallocation over the life cycle', m.a.w. een pensioenstelsel.

- *Verzorgingsstaat als maatschappelijk dienstverlener:*

Maatschappelijke diensten als onderwijs, zorg, welzijn of cultuurbeleid worden weliswaar geleverd door private partijen, maar worden vanuit de staat gefinancierd op grond van een wettelijk mandaat. De overheid is 'systeemverantwoordelijke' en stuurt de domeinen aan met behulp van regelgeving en monitoring (RMO 2006:32).

- *Verzorgingsstaat als verzorgende staat:*

De staat als 'centrale regelkamer', en als eindverantwoordelijke voor maatschappelijke ontwikkelingen (RMO 2006:33). Denk aan het prikkelen tot 'actief burgerschap', het integratiebeleid, de programmering op publieke netten of een verplichte inburgeringscursus. Termen als 'goed burgerschap' worden gemunt (Programmabureau burgerschap gemeente Den Haag 28 november 2006). Getracht wordt om burgers te stimuleren (of, negatiever gesteld: disciplineren), met als achterliggend doel bijvoorbeeld binding, emancipatie, cohesie, of participatie (RMO 2006:82).

Ongeacht de 'reikwijdte', zijn er een aantal functies die in het historische verloop van de verzorgingsstaat telkens terugkeren, en daarmee uitdrukking geven aan hoe de staat zijn sociale functie invult. De WRR (2006:29, 37) onderscheidt deze taken als volgt: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden:

- *Verzorgen:*

Hulp voor mensen die (tijdelijk) niet voor zichzelf kunnen zorgen. De zorg kan bijvoorbeeld bestaan uit aandacht, geld, begeleiding, ondersteuning of medische handelingen. In de loop der jaren is zorg steeds meer 'verstatelijkt': Zorgen voor elkaar krijgt meer en meer gestalte in professioneel verband. Tegelijkertijd worden klassieke zorginstellingen meer en meer 'vermarkt'.

- *Verzekeren:*

Hiermee wordt bedoeld de collectieve verzekering tegen armoede door het wegvallen van werk. Deze functie wordt vormgegeven door het stelsel van sociale zekerheid (bijvoorbeeld de WW, WAO, Bijstand).

- *Verheffen:*

In de eerste helft van de twintigste eeuw ging het vooral om het verheffen van groepen (arbeiders), en in de tweede helft het verheffen van individuen. Verheffen wordt beoogd door vaardigheden aan te reiken die in staat stellen om in economische en culturele zin beter de weg te vinden, zoals bijvoorbeeld door goed onderwijs.

- *Verbinden:*

Verschillende individuen en groepen met elkaar verbinden, of de verbinding te bevorderen, met als doel een stabiele en betrokken maatschappij. Sociale tegenstellingen zijn ongewenst omdat ze kunnen leiden tot ontwrichting of stereotypering en worden bijvoorbeeld weggewerkt door herverdeling van inkomen (WRR 2006:257). Een ander voorbeeld is het prikkelen van burgers om zich "interetnisch te mengen" teneinde etnische segregatie tegen te gaan (WRR 2006:258).

2.2 Principiële problemen van overheidshulp

2.2.1 De schaduwzijde van een verzorgende staat

Hoewel de intenties van de verzorgende staat altijd 'goed bedoeld' zijn, is er veel aanleiding tot kritiek; bijvoorbeeld op de vergaande regulering, of op het idee dat er een ideaalplaatje opgelegd wordt. Immers, wat de centrale sturing op sociaal domein impliceert is dat het parlement zichzelf opvat als normatief referentiepunt (RMO 2006: 31). Het politieke centrum komt door compromisvorming tot een enkelvoudige opvatting van het goede leven of het algemeen belang (Frissen 2009:26). Dergelijke 'social governance' poogt van bovenaf en voorbij de maatschappelijke diversiteit een uniform waardeperspectief toe te passen (Trommel 2009:8). Wanneer bijvoorbeeld de gemeenschapszin in de samenleving dreigt te ontbinden, meldt de overheid zich om 'het sociale lichaam' te genezen; waar connecties niet (meer) spontaan ontstaan, moeten deze gesmeed worden (Trommel 2009:8). In het kader van deze 'samenbinding' wordt zelfs de Nederlandse identiteit geformuleerd; verplichte leerstof voor de 'vreemdeling' (2009:8).

Dit soort bordjes, ja het hangt er echt, zijn een even grappig als pijnlijk gevolg van onze 'bezorgde samenleving':



Frissen (2007, 2009) uit forse kritiek op een aansturing gebaseerd op een ideaalplaatje. Zo'n opvatting is een geforceerde constructie: Er wordt eenduidigheid gesuggereerd, maar er is nooit een definitieve of bevrijdende invulling van het algemeen belang. Het is een 'noodzakelijke fictie' (Witteveen in Frissen 2009:21), nodig als basis om beleid op te bouwen, maar mag nooit vaststaan als zijnde 'bepaald'; een definitief antwoord zou immers totalitair en onderdrukkend zijn (Frissen 2009:21). Politiek is dan ook geen synoniem voor volkswil; politiek is de arena van macht en strijd die hoort bij een wereld van schaarste en ongelijkheid (Frissen 2009:18). Het willen laten zegevieren van het ware, het goede en het schone is daarom eerder *antipolitiek*; de plek van de macht dient een symbolische, lege orde te zijn, die niet is bezet door een ideologie, maar in de basis *onbepaald* is (Lefort in Frissen 2009:21). Frissen stelt daarom dat de politiek zich bescheiden dient op te stellen wat betreft het centraal bepalen van sociaal beleid op basis van een idee van de juiste samenleving; een dergelijk idee kan nooit gelding ontlenen aan alle particuliere, complexe opvattingen (2009:21). Als er voorschriften uit ontspringen neigt dit bovendien naar moralisme, dat een maakbaarheid van maatschappelijke verhoudingen veronderstelt (Frissen 2009:25). Frissen stelt daarom dat we al een stap te ver gaan als we de staat überhaupt opvatten als collectieve probleemoplosser, aangezien we daarmee de fundamentele betekenis van politiek als conflict, strijd en macht teniet doen (2009:18).

"Een schaduw die de verzorgende staat begeleidt, is het koesteren van te hoge verwachtingen van het systeem, en te lage verwachtingen van mensen", zo vatte Van Doorn (1977:40) een veelgehoorde schaduwzijde van de verzorgende staat samen. Met betrekking tot dat laatste, spreekt Dalrymple (2004) zich onomwonden uit. Hij beschrijft zijn ervaringen als psychiater in een ziekenhuis van een achterstandswijk in Engeland. Hij vertelt hoe hij jaarlijks artsen ontvangt uit landen als de Filipijnen en India. In eerste instantie zijn zij overdonderd door ons niveau van zorg en hulpverlening: 'het toppunt van beschaving' (2004:141). Elk jaar opnieuw gaat dit gevoel naar verloop van tijd plaatsmaken voor een gevoel van onbehagen. Geval na geval noodzaakt hen hun aanvankelijk positieve oordeel bij te stellen; vrijwel niemand toont enige dankbaarheid voor de gratis aangeboden hulp of zorg. Dalrymple verklaart dit: "Als elke weldaad die je ontvangt een recht is, dan is er geen plaats meer voor goede manieren, laat staan dankbaarheid" (2004:141). Dit gedrag zou dus worden bevorderd door een systeem dat uitkeringen verstrekt zonder een moreel oordeel uit te spreken. Dalrymple: "De welvaart zou bevrijdend moeten zijn. In plaats daarvan heeft ze geleid tot het ontstaan van een grote kaste mensen voor wie het leven een hel is waarin ze niets kunnen hopen en niets hoeven te vrezen, waar niets te winnen en niets te verliezen valt; een leven zonder zin" (2004:143). Ook Fortuyn spreekt van het verlamme effect van het vrijwaren van bestaansrisico's: "De engel van de barmhartigheid heeft een monster gebaard [...] Het heeft grote groepen mensen die in beginsel in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, gestort in een perspectiefloos bestaan" (Fortuyn 1997: 13). Het gevolg is dus een *disempowerment*. Dit wordt ook door Swierstra & Tonkens (in Zeedijk & Bortel 2008:58) benadrukt: "Als hun leven weer in dezelfde puinsooi is veranderd, worden ze weer netjes opgelapt [...] en geholpen [...]. Dit beleid leert hen vooral dat ze zelf niets aan hun problemen kunnen doen en dat zij daarin volledig afhankelijk zijn van hulpverleners". Het belangeloos toekennen van uitkeringen, rechten of voorzieningen heeft door het gebrek aan conditionering op de *lange* termijn dus een negatief en verlamme effect, zo concluderen ook Dalrymple en Fortuyn. Dit is wat bedoeld wordt met het veroordelen van mensen tot een 'kaste'.

Hans Achterhuis plaatste soortgelijke kanttekeningen bij de verzorgende staat. Hij volgt Stevense (1983:163) in zijn opvatting dat welzijnsvoorzieningen, net als andere producten in onze kapitalistische maatschappij, 'waren' zijn geworden, die niet eens tot stand komen omdat 'de bevolking erom gevraagd heeft'. De vraag naar welzijnswerk wordt door het aanbod bepaald, in plaats van andersom. Met Marx en Illich in de hand stelt hij dat de heteronome productie van diensten, na het overschrijden van een bepaalde grens, niet meer een nuttige aanvulling vormt op de autonome productiewijze, maar deze verstikt (1983:62). Nu zich een proces heeft voltrokken van 'atrofiëring' van fundamentele menselijke behoeften (Marx), is de vervulling daarvan bovendien alleen nog maar *leverbaar* via producten, diensten en voorzieningen: "Op praktisch alle terreinen van het menselijk leven lijken mensen hun behoeften alleen nog maar te kunnen bevredigen via diensten van professionele instituties [...]"(1983:62). Illich (in Achterhuis 1983:61-63) laat zien dat in een intens geïndustrialiseerde samenleving mensen geconditioneerd worden om op elk gebied dingen te *krijgen* in plaats van ze te *doen*: "Gezondheid, levensverwachting of welzijn kunnen alleen nog maar voorgesteld worden als dingen die via heteronome productie aan consumenten worden aangeboden". Als mensen er eenmaal aan gewend zijn dat hun behoeften via elders geproduceerde waren en diensten bevredigd worden zodat zij hun persoonlijke problemen telkens zullen externaliseren, is het hek van de dam (Achterhuis 1983:63). Illich legt uit: "Als mensen hun aangeboren vermogen om te doen wat zij voor zichzelf en elkaar kunnen doen opgeven in ruil voor iets beters dat alleen maar voor hen gedaan kan worden door een werktuig, institutie of professie, dan krijgen zij een steeds groeiende behoefte aan dat 'betere'" (in Achterhuis 1983:64). Machteloosheid en afhankelijkheid vloeien dan direct uit welzijnsbeleid voort, sterker nog het is er intrinsiek mee verbonden (Achterhuis 1983:12). Als het zo is dat het huidige welzijnsbeleid mensen inderdaad machtelozer maakt, is dat juist in strijd met de doelstellingen die in het begrip welzijn ligt opgesloten (Roodenburg in Achterhuis 1983:12).

Onderwerp van discussie is bovendien steeds de zo goed mogelijk functionerende zorg voor de mens, in plaats van de mogelijkheid zelf als mens actief je omgeving te kunnen bepalen en beheersen (Achterhuis 1983:48). Deze situatie staat haaks op de emancipatie van de lage sociale arbeidersklasse in de 19^e eeuw; dit was een gevolg van de politieke en sociale strijd van de actieve en autonome bevolkingsgroep *zelf* (Achterhuis 1983:55). Emancipatie is een zaak van de betreffende groep zelf, en zou dat ook moeten zijn willen er geen paradoxale neveneffecten optreden, aldus Achterhuis (1983: 55, 63). Nu we mensen jarenlang hebben geproblematiseerd en begeleid, zullen ze niet meer ineens actief worden, zo legt een welzijnswerkster uit (in Nicis 2008:68): "Ze stellen eerst de wedervraag 'en wie gaat me daarbij begeleiden?', als we willen dat ze iets gaan ondernemen". Ze voegt daaraan toe: "Een verslaafde man legde ons uit dat hij nog steeds verslaafd was omdat 'de keten niet werkte'".

Zowel links als rechts komt inmiddels op dezelfde conclusie uit, namelijk dat een andere bejegening nodig is: van slachtoffer naar zelfstandige 'agent'. Daarbij doemt meteen het volgende probleem op: Hoe rechtvaardig en sociaal je voorzieningstelsel ook is, instituties veronderstellen een zekere mate van ontwikkeling. Het ontbeert mensen met een lage sociaal-economische status echter vaak aan de benodigde vaardigheden om wegwijs te worden in onze verkokerde systeemwereld. Volgens Dalrymple (in Zeedijk & Bortel 2008:60) ontbreekt er nog meer: "Zij hebben niet geleerd zich doelen te stellen in het leven [...]. Zij leven in het hier en nu [...] en bij gebrek aan tijdshorizon [...] ontbreekt

het aan plannen voor of zelfs maar ideeën over een beter leven”. Goede instituties effectueren dus niet zomaar ‘gewenst gedrag’. Mensen hebben pas werkelijk profijt van goede instituties als ze ook de competenties hebben om daar gebruik van te maken. Maar wie bepaalt welke deugden en competenties verondersteld mogen worden, en is het ontwikkelen daarvan dan een uitbreiding van de staatsverantwoordelijkheid?

Volgens Dalrymple, die een conservatief standpunt inneemt, is het relativisme - de weigering om te oordelen of het één beter te vinden dan het ander - schuldig aan de ‘cultuur-achterstand’ die hij in probleemwijken signaleert (2004: 156,199). De afwezigheid van standaarden heeft ertoe geleid dat lagere sociale groepen geen stimulans voelen om zich te ontwikkelen. Het relativisme is een gevolg van de culturele revolutie van de jaren ’70, met als gevolg dat niet beschaving, maar bevrijding wordt gevierd: “Bevrijding van het streven naar kennis, naar culturele en maatschappelijke vorming en naar andere (hogere) doelen in het leven en de daarbij behorende zelfbeheersing; bevrijding van ‘burgerlijke’ omgangsvormen zoals beleefdheid, welsprekendheid en uitgestelde behoeftebevrediging [...]” (Swierstra & Tonkens in Zeedijk & Bortel 2008:58). Kennis is niet beter dan onwetendheid, het taalgebruik van een achtergesteld kind voorziet per definitie in zijn behoeften, en bewoners van achterstandswijken zijn “op agressieve wijze overtuigd van de toereikendheid van hun kennis, hoe beperkt die ook mag zijn” (Dalrymple 2004: 146). Normen zouden per definitie willekeurig zijn, en het vestigen van een norm van wat waardevol is zou sociaal onjuist zijn, omdat dat het zelfvertrouwen van de meerderheid ondermijnt en sociale verschillen versterkt (Dalrymple 2004:147). Deze bevrijding, of dit ‘antibeschavingsoffensief’, was primair voor de elite zelf, maar heeft een destructieve uitwerking voor de ‘onderklasse’. Swierstra & Tonkens (in Zeedijk & Bortel 2008) lichten dit standpunt toe: Door bepaalde competenties of deugden niet te verlangen, uit tolerantie of respect voor wat iemand zelf wil, plegen we in feite ‘verraad’, omdat een achterstand hierin de toegang belet tot allerlei netwerken waarin geld, macht en status worden verdeeld. Het is dus niet per se zo dat beschavingspogingen te begrijpen zijn als pogingen tot normalisering en disciplineren (Foucault) van een “betweterige, heersende klasse die andere mensen [...] haar eigen, toevallige normen wil opleggen” (Swierstra & Tonkens in Zeedijk & Bortel 2008). Een zeker beschavingspeil (ook wel: sociaal en cultureel kapitaal) is een noodzakelijke voorwaarde om hulpverlening door de overheid, sterker nog acceptatie door de samenleving, te doen slagen. Wie voor de ontwikkeling van dat peil verantwoordelijk is, is een politieke vraag, die ik daarom in het midden laat.

Al met al zijn er door de jaren heen dus veel kanttekeningen geplaatst bij de brede taakopvatting die de verzorgende staat op zich neemt. Trommel (2009:2) spreekt zelfs van een ‘gulzig bestuur’ dat zich kenmerkt door ‘onmatigheid en opdringerigheid’. Zeker gezien de klassieke, noodzakelijke voorwaarden voor het bestaan van een staat, is het niet vanzelfsprekend dat de staat zo een vergaande verantwoordelijkheid op zich neemt wat betreft het welslagen van haar burgers. Hoewel we enerzijds kunnen zeggen dat dit blijkt geeft van een ver ontwikkelde samenleving, kunnen we anderzijds zeggen dat de staat zich voor zijn eigen macht in bescherming zou moeten nemen door zich terughoudend op te stellen. Het gevaar van hybris is bekend.

2.2.2 Perverse effecten van staatshulp

Welzijnswerk kan *wezenlijk* goed genoemd worden. En toch zijn er, nog afgezien van financiële beperkingen, inherente problemen.

Om rechtsstatelijke waarden uit te drukken, heeft de overheid als taal alleen bureaucratische regeluitvoering: Er worden algemene wetten geformuleerd waaraan burgers op objectieve gronden aanspraak kunnen ontlenen (RMO 2006). Een generiek aanbod leidt gemakkelijk tot overconsumptie. Van den Berg (in Achterhuis 1983:49) stelt bovendien dat voor welzijnswerk, en met name preventie, het verschijnsel geldt dat er een cumulatie van werkzaamheden (vraag) zal optreden naarmate het aantal beschikbare werkers (aanbod) toeneemt. Gezondheidszorg produceert dan ziekte, en welzijnszorg nood (Achterhuis 1983:63). Achterhuis: “preventie [...] zal zoveel latente noden onder de bevolking manifesteren, dat er een immense hoeveelheid nieuw werk op de toch al overbelaste welzijnswerker af zal komen”(1983:49). Een dergelijke ‘overvraging van beleid’ (van Doorn 1980) is problematisch omdat publieke middelen niet tot aan de hemel reiken. Nog problematischer is dat de overheid als antwoord hierop alleen generieke maatregelen kan treffen, die alle rechthebbenden in gelijke mate treffen (ofwel: korten), waardoor de mensen die écht steun behoeven, tekortkomen (RMO 2004).

Een ander ongewenst neveneffect van staatshulp volgt uit het bureaucratisch streven naar rationaliteit en gelijkheid. Zoals Crozier reeds in 1964 signaleerde: “In an attempt to be rational and egalitarian, bureaucraties attempt to come up with a set of abstract impersonal rules to cover *all possible events*.” Aangezien de ‘objecten’ van beleid verschillend en ongelijk zijn, wordt het instrumentarium vervolgens steeds fijnmaziger. Gegeven een bepaald doel moet dan op voorhand voor elke specifieke casus, voor elke afwijking, voor elke uitzondering een eigen regel worden geconstrueerd (RMO 2006). Deze verdichting van regels leidt echter tot een onteigening van de uitvoering; de discretionaire bevoegdheid wordt verkleind en alles wordt ‘gemonitord’. Discretionaire bevoegdheid (het handelen naar eigen inzicht en/of het gemotiveerd afwijken van de standaard) is nu juist cruciaal in het leveren van maatwerk bij complexe problemen (Forsyth 1999 in Nicis 2008:72-73). Als de ruimte voor een dergelijke professionele kwaliteit onderworpen wordt aan controle, kiest de professional vanzelfsprekend eieren voor zijn geld en klampt zich liever vast aan regels (Nicis 2008:74). Het effect van een controlebureaucratie ligt immers voor de hand, om met Crozier (1964) te spreken: “Promotion becomes simply a matter of seniority and avoiding damaging conflicts”. Uitvoerende organisaties moeten in dit streven naar beheersing en controle omvangrijke hoeveelheden verantwoordingsinformatie produceren. Immers, ter controle/ inspectie van verzelfstandigde of geprivatiseerde overheidstaken is in korte tijd een hele bedrijfstak “uit de grond gestampt”: de ‘Toezichtindustrie’ (Chavannes 2008:9). Frissen (2007) stelt schertsend dat zodra de taal Engels wordt, ‘veilig’ kan worden aangenomen dat er beheersing aan het werk is: ‘performance indicators’, ‘targets’, ‘benchmarks’, ‘outputs’, ‘monitors’, ‘planning and control’. Gaandeweg verliezen deze verantwoordingsdocumenten echter de referentie met de dagelijkse werkelijkheid van de uitvoerders (Leeuw 2000). Bovendien wordt de verzorgingsstaat versmald tot een onpersoonlijk, administratief rechten- en plichtenstelsel.

Waar men vroeger solidariteit letterlijk beleefde als normatief fundament van maatschappelijke dienstverlening (mededogen en liefdadigheid van familie, de kerk of private partijen), is het nu belichaamd in een anoniem stelsel van rechten en plichten. Er is geen directe

relatie meer tussen degene die geeft en degene die ontvangt. Sterker nog, het is nog maar de vraag of burgers het echt als een vorm van solidariteit ervaren wanneer ze belastingen of premies afdragen. Rosanvallon zegt daarover al in 1988 (p.211): “De verzorgingsstaat functioneert als het ware in de mist. [...] Het is voor individuen niet meer mogelijk om het verband te zien tussen hun individuele afdrachten en de maatschappelijke doelen waarvoor die worden ingezet.” Er is geen sprake van lotsverbondenheid en gemeenschappelijkheid, maar de solidariteit is afgedwongen en de ontvanger is onzichtbaar gemaakt. Of, zoals Fortuyn het stelt (1997:13): “[...] de anonieme bureaucratisch geleide en beheerde solidariteit [...] heeft de financiers van de verzorgingsstaat in de anonimiteit gedrukt en hen daarmee ontdaan van hun verantwoordelijkheid om op te treden als hun broeders’ hoeders [...]”. Gevolg is dat de dragers van de arrangementen slechts plicht en dwang ervaren, en de ontvangers vanzelfsprekende en gegarandeerde zekerheden (Frissen 2007). Solidariteit is dus niet langer een doorleefde en zelf opgelegde plicht, en de gunst wordt gepercipieerd als een abstracte vanzelfsprekendheid uit Den Haag. Deze vervreemding komt voort uit een ‘consumenten-samenleving’ waarin een verwrongen voorstelling leeft van overheidsbeleid als een contract tussen de burger en de overheid, in plaats van een contract tussen individuen waaruit de overheid voortkomt (WRR 2010:284). Burgers beschouwen de overheid niet als een entiteit die door hen zelf is gecreëerd, maar als “een instituut op afstand waarvoor ze betalen en waarvan ze horen te profiteren” (WRR 2010:283). Hierdoor erodeert de *betekenis* van solidariteits-arrangementen. Dit heeft een paradoxaal effect: De arrangementen voor solidariteit produceren een *tekort* aan solidariteit (Frissen 2007). Dit ‘crowding out’ effect is te verklaren vanuit de menselijke psychologie: het formaliseren in regels van normen en afspraken tussen mensen leidt ertoe dat zij het betreffende gedrag juist niet meer uit zichzelf gaan vertonen (Van Bijnen 2005; Croes 2007 in Leeuw 2008). Met andere woorden: de groei van de verzorgingsstaat leidt juist tot het verdwijnen van sociale netwerken, gemeenschappen van wederkerigheid en informele zorgrelaties. Zelfs de zorg voor naasten is gereguleerd; denk aan de *mantelzorgmakelaar*, of de *oppas-subsidie*. Een samenleving die tussen staat en burger geen betekenisvolle maatschappelijke verbanden meer kent, verliest dus zijn vermogen zichzelf te reguleren, zo stelt ook Van Doorn vast (in Trommel 2009:5).

Hoewel het samenstel van verzorgingsarrangementen - dat er borg voor staat dat de mens vrij is van bestaansrisico’s, goed is opgeleid en over goede huisvesting beschikt - in wezen “het beste en meest rechtvaardige is dat de mens ooit in samenlevingsverband voortbracht” (Fortuyn 1997:13), noemt Fortuyn (1997:13) het een ‘sociologische wet’ dat niets voor de eeuwigheid is en dat als men een succes te lang prolongeert, het zich op den duur tegen ons keert. Het “nemen en nog eens nemen” van de grote hoop is immoreel, of - gezien de anonimiteit - amoreel, en leidt tot grote financieringsproblemen (Fortuyn 1997:13).

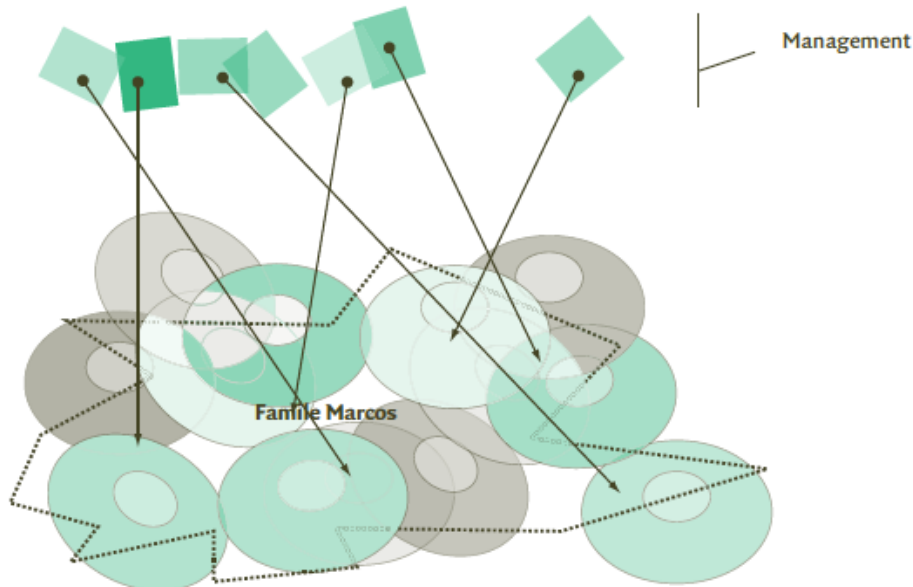
2.3 Praktische problemen van overheidshulp

2.3.1 Instituties versus persoonlijke problematiek

Een multi-probleemgezin kampt met moeilijkheden in domeinen als zorg, wonen, werk, inkomen, welzijn, onderwijs en justitie (Nicis 2008:31). Veth (2009:24) schetst een fictief voorbeeld van een multi-probleemgezin dat zomaar tegelijkertijd te maken kan hebben met:

- Een klantmanager van de sociale dienst die de kostwinnaar plaatst op een re-integratietraject om werk te vinden en de echtgenote op participatie- en taalproject in de wijk. De Wet Werk en Bijstand (WWB) wordt uitgevoerd.
- Een huisbezoek van de corporatie vanwege huurschuld. Dit leidt tot doorverwijzing naar een traject van de schuldhulpverlening. Er wordt een intakegesprek voorbereid.
- De wijkagent die het gezin aanspreekt op het wangedrag van de zonen op straat en een van de jongens naar een Halt-project doorstuurt.
- Iemand van jeugdzorg die op basis van signalen van justitie en de basisschool een indicatie en verwijzing voorbereid voor opvoedingsondersteuning.
- Iemand van de basisschool die de ouders dringend verzoekt om deel te nemen aan het project over ouderparticipatie en zich afvraagt waarom de ouders nooit verschijnen op de ouderavond.
- Iemand van de formulierenbrigade komt langs op verwijzing van die vriendelijke corporatiemedewerker. Deze medewerkster helpt om een onafzienbare hoeveelheid papier te ordenen en in te vullen. Ze raadt aan om een afspraak te maken met het maatschappelijk werk.

Het gezin bevindt zich dan in zo'n soort krachtenveld (Nicis 2008:75):



Zoveel goedbedoelde interventies, dat een dergelijk gezin zomaar te maken kan hebben met vijftien begeleiders, consultants, hulpverleners en doorverwijzers uit allerlei domeinen. De oplossingen die

dergelijke organisaties bieden, sluiten niet bovendien niet zomaar aan bij het palet van problemen waarmee mensen kampen (Nicis 2008:20). Gezien deze chaos is het soms de dienst- en hulpverlening *zelf* die één van de problemen uitmaakt waarmee multi-probleemgezinnen kampen (Nicis 2008:20). Hoe is dit zo gekomen?

Hiervoor moeten we terug naar de industriële revolutie, toen ten behoeve van efficiëntie het proces van arbeidsdeling (waarbij mensen steeds beter worden in één deeltje van het geheel) werd ingezet (Nicis 2008: 21). Als kennis steeds smaller en specialistischer wordt, hebben alle deelproblemen dus weer eigen specialisten. Om aan dit aanbod tegemoet te komen, wordt echter ook de 'vraag' van de hulpbehoevende opgedeeld. Hierdoor wordt de hulpbehoevende telkens fragmentarisch geholpen, en tegelijkertijd voelt ook de hulpverlener zich slechts verantwoordelijk voor zijn eigen deel (Laan & Kersten 2007, Nicis 2008:24). Dit roept zodanige coördinatieproblemen op, dat er vervolgens casemanagers nodig zijn om alle fragmenten weer tot een geheel te smeden. Die houden zich echter meer bezig met management dan met de case zelf (Laan & Kersten 2007). Door een gebrek aan inhoudelijke coördinatie wordt een integrale aanpak van problemen dus bemoeilijkt.

Naast kennisdeling is de werking van *New Public Management* van invloed op het gefragmenteerde hulpaanbod. In het kader van de terugtrekkende overheid werd deze vernieuwende Angelsaksische managementstijl in de jaren '90 geïntroduceerd, met speerpunten als efficiëntie, effectiviteit en verantwoording. Doordat de overheid meer marktgeoriënteerd werd ingericht (d.w.z. klantgericht, ondernemender en concurrerender) ontstond een meer bedrijfsmatige werkwijze met targets, prestatie-indicatoren en afrekeningsmechanismen (Nicis 2008:26). Door een dergelijke 'marktaandrijving' ligt de nadruk op presteren en soms zelfs concurreren; niet in de eerste plaats op samenwerken (Nicis 2008:26). Instanties worden getriggerd om bepaalde 'klanten' naar zich toe te trekken of juist te mijden; afhankelijk van de prestatie-indicator van de instantie (Nicis 2008:26). Lipsky noemt dit *creaming*: "het afromen van de caseload op cliënten die het best passen in de regels en bij de targets en verantwoordingsmechanismen. Mensen die 'overblijven' worden doorverwezen [...] of belanden onderin de kaartenbak" (1980 in Nicis 2008: 53). Het toekennen van en afrekenen op budget veronderstelt bovendien afrekenbare prestaties, terwijl waardevolle werkzaamheden niet altijd te duiden zijn (WRR 2004:50), laat staan in SMART formuleringen (Nicis 2008:44). Juist door een 'afrekencultuur' worden instanties meer egoïstisch en minder redenerend vanuit het belang van de burger; als er geen rendement is te behalen uit samenwerking, is het niet haalbaar (Nicis 2008:26). Gevolg is dat informatie verdeeld is over verschillende instanties; iedere organisatie weet een beetje. Het ontbreekt aan centrale coördinatie en er bestaan nauwelijks complete dossiers waarin de problemen aan elkaar geknoopt worden (Nicis 2008:27, WRR 2004:49). Hier is qua afrekening immers geen 'incentive' voor.

Een andere invloed op de verminderde samenhang in de uitvoering, is de verzelfstandiging van overheidstaken in de jaren tachtig geweest. Om de overheid te verkleinen, werden uitvoerende eenheden op afstand geplaatst, en werd de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt. Daardoor moest toezicht en controle worden georganiseerd; het ging tenslotte over de besteding van publieke middelen en de uitvoering van wettelijke taken (Algemene Rekenkamer 2004a in WRR 2004:50). Om deze verzelfstandigde organisaties te kunnen controleren, werd een nieuwe structuur van toezicht en verantwoording nodig geacht. Hiervoor was standaardisering en professionalisering benodigd, zodat instellingen geclassificeerd konden worden (Verhoest & Van Thiel in WRR 2004: 50). Ook moesten

beleidsprogramma's worden versmald, zodat de juiste verantwoordelijkheden konden worden toegewezen en verantwoording dus kon verbeteren (Verhoest & Van Thiel in WRR 2004:50). Zo ontstonden losstaande instellingen met eigen budgetten (WRR 2004:49). De hiërarchische teugels werden goed strak gehouden, juist terwijl er ruimte voor uitvoering moest ontstaan (WRR 2004:50).

Zowel de inhoud als de vorm van hulpverlening is door deze invloeden dus respectievelijk gespecialiseerd en gefragmenteerd, wat het voor de burger vaak onoverzichtelijk maakt (Nicis 2008: 26). Onze systeemwereld kent een ware infrastructuur van hulp en loketten, uitgerekend voor mensen die juist weinig bureaucratische vaardigheden bezitten en bovendien al genoeg besognes hebben. Gevolg: sommigen worden zelfs zogenoemde zorgmijders. De goedbedoelde zorg schiet haar doel voorbij (Veth 2009). Althans, als het doel is dat de hulpbehoevende zich geholpen voelt, of zelfs structureel uit zijn/haar probleemsituatie ontsnapt. Er bevindt zich een spanning tussen het beperkte budget van de overheid, en de enorme verwachting als 'verlosser van het kwade'. Doordat het budget logischerwijs beperkt is en dat ook zal blijven, moeten met zo min mogelijk tijd (geld) zoveel mogelijk mensen geholpen worden. De vraag die hierbij geldt is of het leveren van maatwerk de extra kosten 'waard' is. Beter 2 mensen 'goed' helpen, dan 4 mensen 'goed genoeg'? Wat doet dat met de wachtlijsten? Je kunt bovendien verdedigen dat elke druppel op een gloeiende plaat zijn functie dient; hebben we de staat niet teveel verantwoordelijk gemaakt voor de temperatuur van de plaat, en zwicht het nu onder dit wurgcontract met de samenleving?

2.3.2 Wat hindert in de uitvoering van hulpverlening?

"Hoe kan het dat voortijdig schoolverlaters, verslaafden, dak- en thuislozen, multiprobleem-gezinnen en inwoners van probleemwijken ondanks budget, capaciteit, maatregelen en politiek commitment structureel buiten de boot vallen?", zo opent een rapport van Nicis over deze zelfde vraag (2008:9). Aangezien het een min of meer vaststaand feit is dat de bestaande hulpverlening aan mensen met multi-problematiek niet goed genoeg functioneert, zijn over deze vraag (namelijk: 'Hoe kan het dat kwetsbare burgers niet structureel uit hun probleemsituatie ontsnappen?') al vele rapporten verschenen.

Nicis (2008) stelde deze vraag in eerste instantie aan de welzijnswerkers zélf. Meer dan 400 mensen (beleidsmakers, uitvoerders, en 'kwetsbare burgers' zelf) participeerden in interviews en bijeenkomsten. Twee barrières werden door hen het meest genoemd: 1) Regels die in de weg zitten, en 2) Een gebrek aan regie (2008:32).

Barrière 1: Regels die in de weg zitten

Hiermee werd in eerste instantie bedoeld: "wetten van de nationale overheid die de lokale uitvoering frustreren" (2008:32). Regelgeving staat het leveren van maatwerk in de weg, ervan uitgaande dat de set van problemen waarmee 'de kwetsbare burger' kampt zo uniek is dat standaardoplossingen niet helpen (2008:33). Professionals staan dan ook voor de lastige taak om levens van mensen in beleidscategorieën te vangen. Zij krijgen continu te maken met mensen die niet 'binnen de regels

passen' (2008:53). Wetten hebben in het kader van de rechtsgelijkheid nu eenmaal een algemene werking en gaan uit van principes. Dat is een andere realiteit dan die van de hulpverlener, die een doel-middel rationaliteit hanteert en gefrustreerd raakt over de rigiditeit van een afgebakende wet (2008:41). Er waren dan ook geen *concrete wetten* die hulpverleners frustreren; het zit hem in de (onvermijdelijke) werking ervan (2008:42). Wat dan ook werkelijk bedoeld werd als barrière, was het *fenomeen* regelgeving (procedures, formulieren) (2008:43).

Om de financiering van hulpverlening in toom te houden, krijgen organisaties een vooraf vastgesteld budget met een afgesproken aantal geholpen mensen (2008:43). We hebben te maken met overheidsgelden, dus de organisatie moet zijn 'productie' kunnen verantwoorden aan bestuurders (2008:43). Er vindt dus afrekening plaats op basis van de target [geholpen mensen/tijd]. De tijd van professionals kost geld, dus als er teveel tijd aan een burger besteed wordt, raakt het geld op en halen organisaties de target niet. Daarom zijn deze targets ook doorgetrokken tot de werkers in het veld zelf. Een professional in het onderzoek van Nicis (2008:43): "Ik word niet afgerekend op het vinden van oplossingen, maar op bestede tijd" en: "Ik word niet afgerekend op samenwerking [...] nou ja, uiteindelijk wel: Als ik teveel met andere partijen samenwerk waardoor ik mijn *caseload* niet haal, word ik wel afgerekend op de samenwerking; in negatieve zin dus". Hoewel de 'tijdstarget' een logisch gevolg is van verantwoording, motiveert het dus niet om (tijdrovende) kwaliteit te leveren. Dit is een onvermijdelijke spanning. Het gevolg (namelijk dat er bijvoorbeeld geen geld (tijd) is om samen te werken waardoor de burger fragmentarisch geholpen wordt) is echter kwalijk, omdat de hulp daardoor zijn doel voorbij schiet.

Naast een gebrek aan tijd door targets, werden formulieren als grootste bron van ergernis genoemd door de betrokken professionals. De schaarse tijd die er is, is ook nog een in vergaande mate geprotocolleerd (Nicis 2008:44). De ruimte voor maatwerk wordt gevuld met "convenanten, protocollen, regiegroepen, stappenplannen en plannen van aanpak" (2008:44). Gezien de grote verantwoordelijkheid die organisaties soms dragen in de zorg voor kwetsbare burgers, regelen organisaties zich dicht, zodat er in ieder geval 'aan de regels gehouden wordt'. Als reactie op de vermoorde peuter Savanna, krijgen medewerkers uit de Jeugdzorg extra maatregelen die hen duidelijk moeten maken hoe ze te werk moeten gaan (2008:44). Het dichtregelen moet voorkomen dat een medewerker nogmaals in een rechtszaak verwickeld zou raken; hij/zij heeft zich dan immers aan de regels gehouden, en is niet persoonlijk verantwoordelijk. Regels bieden zekerheid en houvast in een complexe en weerbarstige werkelijkheid waarin problemen niet passen bij oplossingen: "Of het nu resultaat oplevert of niet, je kunt je in ieder geval verantwoorden" (Nicis 2008:54). Om niet je vingers te branden in een onduidelijke wereld met nauwelijks oplosbare problemen, waarbij je wél verantwoordelijk bent voor de oplossing, is het dus een begrijpelijk gevolg dat overheidsmedewerkers zich naar binnen keren en op zoek gaan naar een alibi (Crozier 1965 in Nicis 2008:53-55). De regels waarover geklaagd wordt komen dus niet alleen maar van buiten, maar worden door de eigen organisatie opgelegd, en soms ook eigenhandig aangegrepen om rugdekking te bieden.

Barrière 2: Een gebrek aan regie (versnippering)

Hiermee wordt bedoeld dat instellingen langs elkaar heen werken, waardoor mensen niet adequaat geholpen worden. We spreken van verkokering, gebrekkige samenwerking/afstemming, ketens die niet werken, fragmentarisering of versnippering (Nicis 2008:57). Beleid is meestal categorie- of doelgroepgericht. Als je één probleem hebt, is er niets aan de hand. Mensen met meerdere problemen worden echter overlapt door allerlei soorten beleid (zie het plaatje in paragraaf 2.3.1). Instellingen hebben ieder hun eigen waarden, beleid en instrumenten; er is niet zoiets als een gemeenschappelijke probleemdefinitie (Nicis 2008: 59,67). Dit kan leiden tot een gebrek aan coherentie, en zelfs tot tegenstellingen in de bejegening van de burger met meerdere problemen. Dat dit onwenselijk is, spreekt voor zich. Mensen met meerdere problemen zijn het best geholpen met een integrale aanpak, zodat ze structureel kunnen ontsnappen aan hun hulpvraag (2008:67). Aan de kant van de overheid vindt bovendien verspilling plaats als de optelsom van het (mogelijk) succes van de losstaande organisaties kleiner is dan de som der delen.

De G27 lanceerde daarom het programma 'Aanval op de uitval' (2007), met als doel om te kijken hoe kan worden voorkomen dat kwetsbare burgers structureel buiten de boot vallen. In 13 steden werden bijeenkomsten georganiseerd. Uitvoerders, beleidsmakers, en bestuurders van allerlei verschillende instanties werden bij elkaar gebracht om aan de hand van echte casussen de regievoering, of het gebrek daaraan, te bespreken. Daaruit volgde de vraag waarom samenwerking zo moeilijk van de grond komt. Er werden meerdere barrières genoemd (2007:25-26):

- Praktische problemen. Eén casus betrof een gezin waarbij meer dan twintig instellingen betrokken waren (te denken aan politie, justitie, begeleid wonen, Bureau Jeugdzorg, het RMC, het AMK, de woningbouwcorporatie, CWI en UWV, de sociale dienst, inwonerszaken, het maatschappelijk werk, GGZ, de huisarts, de voedselbank, de reclassering, de kredietbank, de school, de Belastingdienst, de financieel bewindvoerder en het buurtwerk). Hoe krijg je al deze partijen op een zelfde moment in overleg?
- Perspectieven en doelstellingen lopen teveel uiteen om een gezamenlijk doel, en zelfs een gezamenlijke probleemanalyse te vinden.
- Het begrip 'samenwerken' is hol. Voorstellen zijn dan ook zelden concreet en blijven bij convenanten, intentieverklaringen en afspraken om nog eens door te praten.
- De verschillende overheidslagen (zoals nationaal/regionaal/lokaal of bestuurders/beleidsmakers/uitvoerders) zitten überhaupt zelden om één tafel.
- Partijen wijzen vooral naar elkaar(s) taken). De verantwoordelijkheid elders beleggen staat een gedegen samenwerking in de weg.

Wat dus opvalt is dat iedereen wil samenwerken, totdat het concreet wordt. Dan worden institutionele belangen en consequenties duidelijk. De verschillen qua missie en doelstelling zijn groot en niet in de laatste plaats is samenwerking praktisch zeer moeilijk te realiseren (d.w.z. arbeidsintensief) in de huidige formatie.

Afgezien van dit praktisch onvermogen om samen te werken speelt het feit dat er geen centraal punt van aansturing is. De kinderbescherming wordt *nationaal* aangestuurd, Bureau jeugdzorg weer

provinciaal, de GGZ en de GGD worden *regionaal* aangestuurd, de verslaafdencare of gehandicaptenzorg weer *lokaal*, en dan spelen er nog allerlei projecten en wijkagenten op *buurniveau* (Nicis 2008:64-65). Qua 'klantbeleving' is de hulpverlening bij multiproblematiek een technocratisch lichaam zonder hoofd. Dit is problematisch voor de hulpbehoevende die juist niet in staat is om zelf regie te voeren ('hoofd' te bieden aan de onoverzichtelijkheid).

Daarnaast is de financiering van de hulpverlening versnipperd; er zitten 'schotten' tussen de geldstromen (King 2012:23). Geld komt beschikbaar via indicatiestellingen van verschillende organisaties, er is niet zoiets als een vrij te verdelen budget. Hoewel voor het opgetelde bedrag aan budgetten per persoon veel mogelijk zou moeten zijn, lijken de 'deelbudgetten' per organisatie zelden genoeg om te effectueren wat ten doel gesteld wordt (Nicis 2008:63). Zo heeft Edgar, een 21-jarige jongen met een IQ van 63 en een 'niet toereikende gezinssituatie', in zijn relatief korte leven al 1,6 miljoen euro gekost. Toch schrijft hij daar zelf over, in het voorwoord van een essay dat deels aan hem gewijd is: "*Echt bedankt daarvoor! Maar als jullie meer naar mij en naar mijn omgeving hadden geluisterd, was dat bedrag lager geweest. [...] Wél luisteren betekent dat nog iemand anders kan worden geholpen*" (King 2012:5). Logisch, toch?

2.3.3 Botsende logica's

Politici, bestuurders, professionals en cliënten hanteren een verschillend perspectief wanneer zij optreden als 'actor' in de maatschappelijke dienstverlening. Vaak beschikken ze over verschillende soorten kennis en vertegenwoordigen ze andere taken, eisen, behoeften en belangen, waardoor ook doelstellingen uiteenlopen (WRR 2004:10). Daardoor sluiten deze verschillende *logica's* niet op elkaar aan, en staan zij elkaar soms zelfs in de weg (2004:28). Deze meerduideligheid impliceert automatisch een verschil in inzicht. Door een *misfit* van *logica's* wordt al snel langs elkaar af gepraat, en zal communicatie niet 'landen'. Dit leidt tot miscommunicatie, of een 'zich niet gehoord voelen'. De WRR (2004:57) stelt zelfs dat veel van de vermeende onbestuurbaarheid van maatschappelijke dienstverlening kan worden herleid tot spanningen tussen doelstellingen en perspectieven van de betrokken actoren. Zij onderscheiden drie *logica's* in het domein van maatschappelijke dienstverlening (2004: 28):

- *Institutionele logica*
Een systeem van wet- en regelgeving en financieringsmodellen, aangevuld met bestuurlijke prikkels om de coördinatie en sturing van de sector vorm te geven.
- *Provisielogica*
Dit omvat de taakuitoefening van management en professionals in de feitelijke dienstverlening.
- *Vraaglogica*
Dit omvat de noden, behoeften, eisen en verlangens van cliënten waarmee zij professionals of instellingen benaderen.

Maatschappelijke dienstverlening is in eerste instantie vormgegeven volgens de institutionele logica (WRR 2004:58). Aangezien de beperkingen en mogelijkheden van actoren in vergaande mate institutioneel zijn vastgelegd, noemt Hemerijck (2001 in WRR 2004:58) de maatschappelijke

dienstverlening daarom 'institutioneel voorgestructureerd'. Hartman en Tops (2005) vangen de institutionele logica en provisiologica dan ook samen tot *ontwerplogica*. Deze logica past bij een beleidssturing, die gericht is op het planmatig realiseren van vooraf bepaalde doelstellingen. Uitvoering is daarbij één van de fasen in het beleidsproces, die in hiërarchisch zin ondergeschikt is aan de eerdere fasen van beleidsontwikkeling (Hartman & Tops 2005a: 21). Daartegenover plaatsen zij de *actiologica*, die kenmerkend is voor frontlijnsturing. Deze logica is gericht op (effectieve) interventies, waarbij elke situatie weer opnieuw wordt bekeken, en het leveren van maatwerk voorop staat. In de frontlijnsturing staat de uitvoering juist centraal als cruciaal element van de beleidsketen (Hartman & Tops 2005b:66).

Door het verschil in logica van actoren binnen maatschappelijke dienstverlening is de verhouding tussenbeide inherent spanningsvol. Soms wordt heil gezocht in het verabsoluteren van één oplossingsrichting (WRR 2004:28): "Ofwel alle pijlen worden op de institutionele vernieuwing gericht, ofwel een radicale herwaardering van de professional wordt bepleit, ofwel de cliënt wordt centraal geplaatst". Bij het eenzijdig dominant verklaren van een oplossingsrichting, wordt de spanning tussen de betrokken groepen echter niet doorbroken (2004:10). Sterker nog, die spanning is onvermijdelijk en kan niet worden weggenomen. Verschillende logica's van actoren zijn tenslotte niet verenigbaar, maar complementair. Het meest zinvol is daarom om te zoeken naar een manier om productief met deze spanning om te gaan (2004:29).

Ook de Nationale Ombudsman (2011) wijst er in het jaarverslag op dat burger en overheid vaak langs elkaar heen praten, of elkaar niet 'verstaan'. Zij wijzen erop dat wat de overheid doet begrijpelijk moet zijn voor de burger, en dat bij complicaties of problemen in de uitvoering steeds de menselijke maat gevonden moet worden door juridische procedures en termen zoveel mogelijk te vermijden (2011:34). Aanbevolen wordt dan dat beleidsmakers en wetgevers zich steeds moeten beraden op de vraag of het bestuurlijke bedrijf wel in voldoende mate leidt tot *begrijpelijke* dienstverlening voor burgers (2011:34). Er is immers geen 'gebruiksaanwijzing' voor dienstverlening. Daarom wordt gesteld dat *menselijke verhoudingen* het belangrijkste zorg- en aandachtspunt vormen, vooral in zo een complexe samenleving (2011:34).

De botsing tussen logica's kan ook geduid worden als het verschil tussen leefwereld en systeemwereld. Dit onderscheid werd reeds in 1981 geïntroduceerd door Habermas. Met leefwereld wordt bedoeld het terrein van persoonlijkheid, cultuur en sociale netwerken. Hierin is men door open, machtsvrije en waarachtige communicatie gericht op het bereiken van overeenstemming. De systeemwereld daarentegen - het terrein van instituties of bedrijven - kan door macht en belangen niet waarlijk communicatief handelen; communicatie wordt doelgericht aangewend als middel. Instrumenteel en strategisch handelen kenmerken de systeemwereld. De termen 'leefwereld' en 'systeemwereld' zijn vervolgens veelvuldig overgenomen om het verschil in rationaliteit en dynamiek tussen overheid en burger aan te duiden.

Uit dit verschil vloeit bijvoorbeeld een ander taalgebruik voort. Brieven en formulieren van instituties sluiten niet direct aan bij de 'logica' van de leefwereld. Eén op de vijf Rotterdammers heeft bijvoorbeeld überhaupt moeite met lezen en schrijven, laat staan dat zij begrijpen wat bedoeld wordt met informatie in 'overheidstaal', of waar een formulier toe dient (Rombout 2010:61). Daardoor worden wederzijds veel kansen gemist in de communicatie tussen beider werelden; beleid sluit niet aan bij de waarden van een gemeenschap, en burgers met een gebrek aan sociaal en cultureel

kapitaal zijn niet goed in staat om in zo'n ingewikkelde maatschappij gebruik te maken van voorzieningen of plichten te vervullen (Rombout 2010:61). Terwijl systeemwereld en leefwereld elkaar nodig hebben, begrijpen ze elkaars wensen of doelstellingen niet zomaar, en is vaak alleen de hoogopgeleide nog in staat de kloof naar de systeemwereld te overbruggen. Dhr. Rombout (2010) spreekt daarom van een 'patstelling' tussen de overheid en de kwetsbare burger. Volgens een grove analyse zouden alleen al in Rotterdam maar liefst 30.000 in ellende verkerende gezinnen zich hierdoor in een soort 'niemandslaan' bevinden (Bureau Frontlijn 2010a). Ondanks het feit dat partijen en organisaties "over elkaar heen buitelen" in achterstandswijken, blijven echte resultaten desondanks uit (Engbersen in Rombout 2010: 9).

Er is dus een bepaald vermogen nodig om de 'systeeltaal' van instituties te begrijpen of te spreken. Uit Maslow's hiërarchie van behoeften (1943) volgt echter dat het voor de natuur van een mens logisch is om eerst je basisbehoeften te vervullen, voordat je je bekommert om je cognitieve capaciteiten. Juist bij mensen met een lage sociaal-economische status zijn deze basisbehoeften echter niet altijd vervuld: Als bijvoorbeeld je gas/water/licht is afgesloten, je te maken hebt met schuldsaneerders, nauwelijks rond komt of je kinderen de verkeerde kant op gaan, zal 'investeren in jezelf' of 'je verdiepen in een voorziening', laat staan 'omhoog klimmen op de sociale ladder' niet bovenaan het urgentielijstje staan. Omdat dit tegennatuurlijke gedrag niet vertoond wordt, blijven vaardigheden om het leven op de rit te krijgen of te houden ontoereikend (Rombout 2010:61). De kwetsbare burger blijft hierdoor in een cirkeltje draaien, en zo ook de instituties die ondanks alle goede bedoelingen nauwelijks invloed lijken te kunnen uitoefenen. De cirkels van leefwereld en systeemwereld zullen nooit samenvallen, maar enig raakvlak is noodzakelijk wil 'de patstelling' doorbroken worden.

2.4 Samenvatting: Wat zijn de huidige problemen omtrent overheidshulp?

(2.1.1 Overheidstaak of eigen zaak: Een lastig parket)

- a. *Er is een maatschappelijke tendens om de overheid als collectieve probleemoplosser te zien; Deze hoge verwachtingen zijn echter niet vanzelfsprekend en nauwelijks waar te maken.*
- b. *Alleen het handelingsrepertoire 'ingrijpen' wordt vereenzelvigd met betrokkenheid; Ingrijpen of aansturen gebeurt soms als panische of vanzelfsprekende reactie en is dan niet per se een vooruitgang of een oplossing.*
- c. *Er wordt überhaupt geen 'marge' van onbeheersbaarheid geaccepteerd; Onmacht wordt door politici niet erkend omdat niemand het wil horen.*

(2.1.3 Ontstaan van de verzorgingsstaat)

- d. *De economische situatie noopt tot bezuinigingen; ook in de voorzieningen aan kwetsbare burgers.*

(2.2.1 De schaduwzijde van een verzorgende staat)

- e. *Een staat wordt moralistisch en totalitair wanneer het doorslaat in goede bedoelingen; Het gevaar is dat iets of iemand op grond van een ideaalbeeld geproblematiseerd kan worden zonder inherent problematisch te zijn (we spreken van 'opdringerigheid' of 'gulzigheid').*
- f. *Het vrijwaren van bestaansrisico's leidt tot een 'disempowerment'; Mensen worden afhankelijk: Juist doordat zij zodanig geconditioneerd zijn, gaat de vanzelfsprekendheid om zichzelf te reguleren verloren.*
- g. *Persoonlijke problemen worden geëxternaliseerd; Welzijn wordt geleverd of extern 'geproduceerd', in plaats van zichzelf of elkaar aan te spreken. Hetzelfde geldt voor emancipatie.*
- h. *Een betuttelend relativisme leidt tot een geërodeerd beschavingspeil; Een zwak begrip van normen en maatschappelijke verwachtingen ('sociaal en cultureel kapitaal') is de facto destructief voor 'de onderklasse' zelf, wil men 'slagen' in de maatschappij.*

(2.2.2 Perverse effecten van staatshulp)

- i. *Verdichting van regels belemmert uitvoering - de discretionaire bevoegdheid wordt verkleind; Om rechtsgelijkheid te waarborgen, moeten regels a priori en generiek zijn. Aangezien mensen en situaties specifiek zijn, leiden regels dus vanzelf tot nog meer regels: verdichting.*

- j. *Preventie kent geen grenzen;*
De uitdijende 'welzijnsindustrie' maakt noden manifest, die van zichzelf niet noodzakelijk tot een hulpvraag zouden leiden. Dit stuurt aan op overconsumptie van overheidshulp.
- k. *Solidariteit is onpersoonlijk, administratief en vanzelfsprekend geworden;*
(Zorg door) de staat wordt niet meer beleefd als uitdrukking van 'de bereidheid van burgers om onderling risico's met elkaar te delen op een hoog schaalniveau', maar als een instituut op afstand waarvan geprofiteerd kan worden.

(2.3.1 Instituties versus persoonlijke problematiek)

- l. *De bomen en het bos – hulpverlening wordt zélf een kopzorg;*
Mensen met multiproblematiek belanden vaak in een onoverzichtelijk, ingewikkeld hulpaanbod waar zij zelf geen wijs meer uit komen.

(2.3.2 Wat hindert in de uitvoering van hulpverlening?)

- m. *Targets (een gebrek aan tijd) leidt tot verminderde kwaliteit;*
Er is per organisatie een vastgesteld budget dat verdeeld moet worden over mensen. Dat wil zeggen dat er per persoon dus maar een beperkte tijd beschikbaar is. Het is daardoor lastig om maatwerk te leveren.
- n. *Het handelingsarrangement van hulpverleners is in vergaande mate geprotocolleerd;*
Ten behoeve van de verantwoording bij grote verantwoordelijkheden, dekken organisaties en hulpverleners zich in met protocollen, regels en plannen van aanpak. Ieder persoon met problemen is echter een uniek geval, en vraagt soms een unieke aanpak.
- o. *De hulpbehoevende wordt fragmentarisch geholpen;*
De hulpvraag van iemand met multiproblematiek is vaak samengesteld uit meerdere 'hulpdomeinen', die elk slechts hun deel van de totale probleemsituatie aanpakken. Iedere hulpverlener weet een beetje; hulp wordt niet aan elkaar geknoopt tot een integrale aanpak en er is geen centraal aanspreekpunt. Samenwerking tussen instanties is echter tijdsintensief (duur) en praktisch moeilijk te organiseren.

(2.3.3 Botsende logica's)

- p. *De logica van bestuurders, professionals en cliënten sluiten niet op elkaar aan;*
Dit is onvermijdelijk, maar wordt een probleem als men elkaar niet meer 'verstaat' of 'hoort', of als één logica gaat domineren.
- q. *Publieke instanties veronderstellen 'bureaucratische competente' burgers;*
Juist de in problemen verkerende en onder stress staande burgers ontberen echter deze vaardigheden, plus de ruimte om deze te ontwikkelen.

2.5 In hoeverre kan alternatieve hulpverlening deze problemen ondervangen?

Hoewel het ongetwijfeld mogelijk is om een heel alfabet aan problemen omtrent overheidshulp te formuleren, hebben we hoe dan ook te maken met een nobele intentie waarvan de worsteling om tevreden te stellen logisch is – dit is immers een vrijwel onmogelijke taak. De gevolgtrekking moet dan ook geen destructieve, maar een constructieve uitwerking hebben. Taak is dan om met deze problemen onder de arm naar een alternatieve invulling van hulpverlening te kijken, in de veronderstelling dat een alternatieve invulling of vormgeving van overheidshulp wellicht een deel van deze problemen kan ondervangen. Om dit te doen, moet eerst per probleem bekeken worden of het (naar verwachting) überhaupt op het niveau van uitvoering ondervangen kan worden (zo ja: ✓, zo nee: ✗). Dit om te voorkomen dat er getoetst wordt op iets wat buiten de invloedssfeer van een organisatie ligt.

- a. *Er is een maatschappelijke tendens om de overheid als collectieve probleemoplosser te zien;*
Deze hoge verwachtingen zijn echter niet vanzelfsprekend en nauwelijks waar te maken.
 - ✗ De rolopvatting van de staat heeft te maken met ‘management van verwachtingen’ en is een politieke zaak.

- b. *Alleen het handelingsrepertoire ‘ingrijpen’ wordt vereenzelvigd met betrokkenheid;*
Ingrijpen of aansturen gebeurt soms als panische of vanzelfsprekende reactie en is dan niet per se een vooruitgang of een oplossing.
 - ✗ Het is een politieke keuze hoe te reageren op signalen en hoe invulling te geven aan betrokkenheid.

- c. *Er wordt überhaupt geen ‘marge’ van onbeheersbaarheid geaccepteerd;*
Onmacht wordt zelden erkend omdat niemand het wil horen.
 - ✗ De verkoop van acceptatie is een politiek vraagstuk.

- d. *De economische situatie noopt tot bezuinigingen;*
ook in de voorzieningen aan kwetsbare burgers.
 - ✓ Hoewel het een politieke zaak is om grenzen aan hulp vast te stellen en te verschuiven, kan een organisatie zelf creatief zijn om financiering te organiseren of met minder geld misschien zelfs méér te bereiken.

- e. *Een staat wordt moralistisch en totalitair wanneer het doorslaat in goede bedoelingen;*
Het gevaar is dat iets of iemand op grond van een ideaalbeeld geproblematiseerd kan worden zonder inherent problematisch te zijn (we spreken van ‘opdringerigheid’ of ‘gulzigheid’).
 - ✓ Politiek speelt hierin een rol, maar ook een organisatie kan opdringerig, dominant of gulzig zijn in het opleggen van ‘het juiste’.

- f.** *Het vrijwaren van bestaansrisico's leidt tot een 'disempowerment';*
Mensen worden afhankelijk: Juist doordat zij zodanig geconditioneerd zijn, gaat de vanzelfsprekendheid om zichzelf te reguleren verloren.
- ✓ Met betrekking tot het vrijwaren van bestaansrisico's: De invulling van het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen wordt politiek bepaald. Echter, ook door 'pampering' van organisaties kan disempowerment ('learned helplessness') ontstaan. Hierin kan in de uitvoering dus wél verschil gemaakt worden.
- g.** *Persoonlijke problemen worden geëxternaliseerd;*
Welzijn wordt geleverd of extern 'geproduceerd', in plaats van zichzelf of elkaar aan te spreken. Hetzelfde geldt voor emancipatie.
- ✓ Bewustwording van probleemeigenaarschap kan door organisaties worden gedaan. Dat klinkt paradoxaal, maar er kan een steuntje nodig zijn om uit eigen bronnen te putten.
- h.** *Een betuttelend relativisme leidt tot een geërodeerd beschavingspeil;*
Een zwak begrip van normen en maatschappelijke verwachtingen ('sociaal en cultureel kapitaal') is de facto destructief voor de onderklasse zelf, wil men slagen in de maatschappij.
- ✗ Relativisme is een tendens. Politiek mag geen mechanisme zijn om ideeën te implanteren of te voeden (aangezien het juist een representatie daarvan is), dus zelfs in dat domein ligt hierin geen taak.
- i.** *Verdichting van regels belemmert uitvoering - de discretionaire bevoegdheid wordt verkleind;*
Om rechtsgelijkheid te waarborgen, moeten regels a priori en generiek zijn. Aangezien mensen en situaties specifiek zijn, leiden regels dus vanzelf tot nog meer regels: verdichting.
- ✓ Een organisatie kan met het oog op professionaliteit desalniettemin ruimte voor 'het ongepaste' creëren, bijvoorbeeld in 'tussenfuncties' (zie Peeters, Steen & Van Twist 2010).
- j.** *Preventie kent geen grenzen;*
De uitdijende 'welzijnsindustrie' maakt noden manifest, die van zichzelf niet noodzakelijk tot een hulpvraag zouden leiden. Dit stuurt aan op overconsumptie van overheidshulp.
- ✓ De mate van urgentie kan vastgesteld worden door bijvoorbeeld alleen 'op afroep' in actie te komen en hulp te bieden.
- k.** *Solidariteit is onpersoonlijk, administratief en vanzelfsprekend geworden;*
(Zorg door) de staat wordt niet meer beleefd als uitdrukking van 'de bereidheid van burgers om onderling risico's met elkaar te delen op een hoog schaalniveau', maar als een instituut op afstand waarvan geprofiteerd kan worden.
- ✓ Hoewel dit een gevolg is van een ingeslagen weg, kan gemeenschappelijke solidariteit weer opnieuw opgeroepen of aangesproken worden in de uitvoering.

- l.** *De bomen en het bos – hulpverlening wordt zélf een kopzorg;*
Mensen met multiproblematiek belanden vaak in een onoverzichtelijk, ingewikkeld hulpaanbod waar zij zelf geen wijs meer uit komen.
- ✓ Hoewel de structuur van instituties waaruit hulp geput kan worden niet te beïnvloeden is vanaf de werkvloer, kan daar wel een integrale probleemaanpak geformuleerd worden.
- m.** *Targets (een gebrek aan tijd) leiden tot verminderde kwaliteit;*
Er is per organisatie een vastgesteld budget dat verdeeld moet worden over mensen. Dat wil zeggen dat er per persoon dus maar een beperkte tijd beschikbaar is. Het is daardoor lastig om maatwerk te leveren.
- ✓ Een beperking van geld/tijd is een gegeven, maar de oplossing kan gezocht worden in het slim en bewust omgaan met tijd, zodat toch een goed resultaat geboekt wordt.
- n.** *Het handelingsarrangement van hulpverleners is in vergaande mate geprotocolleerd;*
Ten behoeve van de verantwoording bij grote verantwoordelijkheden, dekken organisaties en hulpverleners zich in met protocollen, regels en plannen van aanpak. Ieder persoon met problemen is echter een uniek geval, en vraagt soms een unieke aanpak.
- ✓ Een organisatie kan met het oog op professionaliteit desalniettemin ruimte voor 'het ongepaste' creëren, bijvoorbeeld in 'tussenfuncties' (zie Peeters, Steen & Van Twist 2010).
- o.** *De hulpbehoevende wordt fragmentarisch geholpen;*
De hulpvraag van iemand met multiproblematiek is vaak samengesteld uit meerdere 'hulpdomeinen', die elk slechts hun deel van de totale probleemsituatie aanpakken. Iedere hulpverlener weet een beetje; hulp wordt niet aan elkaar geknoopt tot een integrale aanpak en er is geen centraal aanspreekpunt. Samenwerking tussen instanties is echter tijdsintensief (duur) en praktisch moeilijk te organiseren.
- ✓ Hoe ver overheidshulp gaat qua tegemoetkoming of klanttevredenheid van de kwetsbare burger is een politieke kwestie, maar een centraal aanspreekpunt of een coördinerende regievoerder zou de hulpverlening aan de burger met multiproblematiek sterk verbeteren.
- p.** *De logica van bestuurders, professionals en cliënten sluiten niet op elkaar aan;*
Dit is onvermijdelijk, maar wordt een probleem als men elkaar niet meer 'verstaat' of 'hoort', of als één logica gaat domineren.
- ✓ Bij uitstek in uitvoeringsorganisaties zou de brug naar de burger geslagen kunnen worden door professionals die beide logica's naar elkaar kunnen vertalen (van perspectief kunnen wisselen).
- q.** *Publieke instanties veronderstellen 'bureaucratische competente' burgers;*
Juist de in problemen verkerende en onder stress staande burgers ontberen echter deze vaardigheden, plus de ruimte om deze te ontwikkelen.
- ✓ Om deze patstelling te doorbreken is enerzijds een intuïtiever hulpaanbod nodig, en anderzijds een ontwikkeling van sociaal en cultureel kapitaal. De verantwoordelijkheid voor verbetering van het eerste ligt bij de organisaties zelf.

3. Onderzoeksmethode

3.1 Operationalisering

Om van de theorie een hanteerbaar analysekader te maken aan de hand waarvan de praktijk beoordeeld kan worden, moet een vertaalslag gemaakt worden van *conceptuele* (probleem)definities naar *operationele* definities. Daarvoor is het in dit geval van belang om de geconstateerde pijnpunten niet als onoverkomelijke problemen, maar slechts als 'struikelblokken' te zien. Taak is dan om criteria (ook wel: variabelen) te formuleren die cruciaal zijn om het 'struikelen' over deze problemen te voorkomen. Om de overzichtelijkheid te bewaren, proberen we zo min mogelijk variabelen op te stellen. Dit doen we door operationele definities te kiezen die het spectrum van de telkens samen te voegen conceptuele problemen uit §2.4 zo bondig en zo representatief mogelijk ondervangen. Deze variabelen vormen vervolgens samen het instrument om te beoordelen in hoeverre een alternatieve invulling of vormgeving van hulpverlening hoofd kan bieden aan de geschetste problemen (zoals de vraagstelling van het onderzoek verlangt).

We betrekken in de praktijkanalyse alleen de problemen uit het theoretisch kader waarvan verwacht kan worden dat deze door een organisatie te ondervangen zijn (zoals is vastgesteld in §2.5). Algemene tendensen zoals onderschept in de theorie kunnen soms alleen benoemd worden, zonder verder bewerkelijk of praktisch 'bruikbaar' te zijn; ze zijn in wezen 'van een andere orde'. Concreet: De constatering *a*, *b*, *c*, en *h* worden niet meegenomen in het analysekader, omdat deze te abstract of politiek zijn om er in de praktijk een weerwoord op te verwachten. We komen hierop terug in §6.3 Reflectie; daar kunnen we met de resultaten als geheel beoordelen in hoeverre deze problemen te ondervangen zijn.

Bij voorbaat moet gezegd worden dat de operationalisering van het theoretisch kader nooit een volledig instrument kan zijn om hulpverleningsorganisaties mee te beoordelen. De resultaten of bevindingen zijn namelijk alleen geldig of volledig voor zover het de door mij geschetste problemen betreft. Het kan dus vanzelfsprekend zo zijn dat een organisatie op alle fronten tegemoet komt aan de opgestelde variabelen, maar dat er een of meerdere cruciale variabelen ontbreken (waardoor het hypothetisch gezien alsnog een 'waardeloze' organisatie kan zijn). Andersom geldt hetzelfde.

Variabelen

1. Zelfbeschikking:

Begrenzing van hulp; niet méér bemoeien of interveniëren dan nodig

e. Een staat wordt moralistisch en totalitair wanneer het doorslaat in goede bedoelingen;

Het gevaar is dat iets of iemand op grond van een ideaalbeeld geproblematiseerd kan worden zonder inherent problematisch te zijn (we spreken van 'opdringerigheid' of 'gulzigheid').

j. Preventie kent geen grenzen;

De uitdijende 'welzijnsindustrie' maakt noden manifest, die van zichzelf niet noodzakelijk tot een hulpvraag zouden leiden.

2. Zelfredzaamheid:

Beslissingen zoveel mogelijk bij de betrokkene(n) laten

f. Het vrijwaren van bestaansrisico's leidt tot een 'disempowerment';

Mensen worden afhankelijk: Juist doordat zij zodanig geconditioneerd zijn, gaat de vanzelfsprekendheid om zichzelf te reguleren verloren.

g. Persoonlijke problemen worden geëxternaliseerd;

Welzijn wordt geleverd of extern 'geproduceerd', in plaats van zichzelf of elkaar aan te spreken. Hetzelfde geldt voor emancipatie.

3. Menselijke afstemming:

Gedeelde, natuurlijke solidariteit als basis

k. Solidariteit is onpersoonlijk, administratief en vanzelfsprekend geworden;

(Zorg door) de staat wordt niet meer beleefd als uitdrukking van 'de bereidheid van burgers om onderling risico's met elkaar te delen op een hoog schaalniveau', maar als een instituut op afstand waarvan geprofiteerd kan worden.

4. Integraal/totaal & intuïtief/begrijpelijk:

Vermijden van hulpverleningschaos; de mens niet opdelen in indicaties maar als geheel zien en helpen; het referentiekader van de mens als uitgangspunt

l. De bomen en het bos – hulpverlening wordt zélf een kopzorg;
Mensen met multiproblematiek belanden vaak in een onoverzichtelijk, ingewikkeld hulpaanbod waar zij zelf geen wijs meer uit komen.

o. De hulpbehoevende wordt fragmentarisch geholpen;

De hulpvraag van iemand met multiproblematiek is vaak samengesteld uit meerdere 'hulpdomeinen', die elk slechts hun deel van de totale probleemsituatie aanpakken. Iedere hulpverlener weet een beetje; hulp wordt niet aan elkaar geknoopt tot een integrale aanpak en er is geen centraal aanspreekpunt. Samenwerking tussen instanties is echter tijdsintensief (duur) en praktisch moeilijk te organiseren.

5. Beweeglijkheid/flexibiliteit:

Protocollen en regels mogen niet te belemmerend werken

- i. *Verdichting van regels belemmert uitvoering - de discretionaire bevoegdheid wordt verkleind;*
Om rechtsgelijkheid te waarborgen, moeten regels a priori en generiek zijn. Aangezien mensen en situaties specifiek zijn, leiden regels dus vanzelf tot nog meer regels: verdichting.
- m. *Targets (een gebrek aan tijd) leiden tot verminderde kwaliteit;*
Er is per organisatie een vastgesteld budget dat verdeeld moet worden over mensen. Dat wil zeggen dat er per persoon dus maar een beperkte tijd beschikbaar is. Het is daardoor lastig om maatwerk te leveren.
- n. *Het handelingsarrangement van hulpverleners is in vergaande mate geprotocolleerd;*
Ten behoeve van de verantwoording bij grote verantwoordelijkheden, dekken organisaties en hulpverleners zich in met protocollen, regels en plannen van aanpak. Ieder persoon met problemen is echter een uniek geval, en vraagt soms een unieke aanpak.

6. Meertalig:

Een brug vormen tussen logica/taal van systeem en mens

- p. *De logica van bestuurders, professionals en cliënten sluiten niet op elkaar aan;*
Dit is onvermijdelijk, maar wordt een probleem als men elkaar niet meer 'verstaat' of 'hoort', of als één logica gaat domineren.
- q. *Publieke instanties veronderstellen 'bureaucratische competente' burgers;*
Juist de in problemen verkerende en onder stress staande burgers ontberen echter deze vaardigheden, plus de ruimte om deze te ontwikkelen.

7. Zuinig:

Zoveel mogelijk bereiken met zo min mogelijk kosten

- d. *De economische situatie noopt tot bezuinigingen;*
ook in de voorzieningen aan kwetsbare burgers.

3.2 Methodologische verantwoording

De onderzoeksvraag luidt in hoeverre een alternatieve invulling van hulpverlening hoofd kan bieden aan de geschetste problemen (aangaande de traditionele overheidshulp). Het spreekt daardoor voor zich, dat ter beantwoording van deze vraag gekeken moet worden naar het domein 'alternatieve invulling van overheidshulp'. De eerste onderzoeksstap, namelijk 'het demarqueren van het te onderzoeken domein' (Swanborn 2010:47), zit dus reeds in de onderzoeksvraag besloten. Hierop volgend moet een strategie gekozen worden om de objecten in het afgebakende domein te onderzoeken. De meest geschikte methode hiervoor, is in dit geval de casestudy (Swanborn 2010:25). Een casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksfenomeen worden onderzocht (Van Thiel 2007:97). Een case kan van alles zijn: een individu, een organisatie, een proces, een programma, een buurt, een institutie, en zelfs een gebeurtenis (Yin 1994 in Neale, Thapa & Boyce 2006:3).

We kiezen in dit geval voor de organisatievorm, omdat een organisatie het onderzoeks-onderwerp [een alternatieve invulling van hulpverlening] het duidelijkst belichaamt. Vervolgens is ervoor gekozen om twee organisaties te selecteren die representatief/typisch zijn voor het domein van onderzoek – dit is één van de geldige argumenten om casussen te selecteren (Swanborn 2010:51). Bijkomend voordeel is dat een selectie van organisaties die typerend zijn voor alternatieve hulpverlening, automatisch in een duidelijk contrast staan met reguliere hulpverlening: dit is nodig om significante verschillen tussen 'regulier' en 'alternatief' te ontwaren.

De *selectie* van de betreffende twee casussen is erop gebaseerd dat zij ten opzichte van elkaar beiden aan een ander uiterste (lijken te) staan, waardoor een zo groot mogelijke reikwijdte van het onderzoeksfenomeen afgedekt wordt. We kiezen dus bewust voor twee 'dissimilar', ofwel contrasterende, varianten (Yin 1994:45). Ook hierin schuilt een bijkomend voordeel: in een dergelijke opzet kan nagegaan worden wat het effect is van variatie (tussen de casussen) op de onderzoeksvariabelen (Van Thiel 2007:102). De twee geselecteerde organisaties lopen echter zodanig uiteen, dat zij ook verschillen in doelstelling, doelgroep, en institutionele inbedding. Aangezien casestudies sowieso al gevoelig zijn voor een 'lack of rigor' (Neale, Thapa & Boyce 2006:4), moet daar nu in het bijzonder aandacht aan worden besteed. Dit doen we door de twee organisaties niet *onderling* te vergelijken, maar alleen ten opzichte van de geschetste problemen (d.w.z. de variabelen). De resultaten daarvan kunnen vervolgens wél naast elkaar gezet worden, om een totaalbeeld te geven van de opbrengsten.

De twee geselecteerde casussen kunnen het onderzoeksdomein [een alternatieve invulling van overheidshulp] niet geheel afdekken. We hebben sowieso te maken met een wat abstract domein, waardoor het aantal casussen waarmee het wél afgedekt zou kunnen worden überhaupt niet 'eindig' is. Hierdoor moet een opmerking geplaatst worden over de generaliseerbaarheid van de resultaten ten aanzien van het onderzoeksonderwerp. Yin (1994:31-33) maakt in dit verband een nuttig onderscheid, namelijk tussen 'statistische generaliseerbaarheid' en 'analytische generaliseerbaarheid'. In het eerste geval wordt er statistische representativiteit geclaimd, zoals bijvoorbeeld toegepast in exacte wetenschappen. De claim die in dit onderzoek gedaan wordt, is daarentegen minder strikt: Er kan niet gegeneraliseerd worden naar de totale 'populatie' van het onderzoeksdomein, maar alleen naar het *fenomeen* uit de theorie waarvoor de casussen symbool staan – dit is

wat Yin noemt 'analytische generaliseerbaarheid' (1994:31). Op deze manier kan er geen definitief antwoord op de onderzoeksvraag geboden worden door middel van (mathematische) statistiek, maar wordt er bijgedragen aan de algemene theorievorming van het fenomeen – zelfs al kan het fenomeen een ruimere toepassing hebben dan de onderzochte casussen (Yin 1994: 33).

Om tegemoet te komen aan betrouwbaarheid en validiteit, wordt de casus telkens met behulp van verschillende soorten informatie uiteengezet (mixed methods/triangulatie) (Van Thiel 2007:59). Qua methode wordt dus afgewisseld tussen én verhalen van betrokkenen én analyse van documenten én interviews met voor- én tegengeluiden. Door informatie vanuit verschillende bronnen te betrekken en op meerdere manieren in kaart te brengen, worden eventuele 'storingsbronnen' namelijk buitenspel geplaatst (Van Thiel 2007:58-60).

Concreet zullen de casussen eerst worden verkend door de werkwijze te beschrijven en de methode van voorbeelden te voorzien. Wat vervolgens onderzocht wordt, is in hoeverre de methodiek van de alternatieve hulpverlening tegemoetkomt aan de geschetste problemen. Dit wordt systematisch gedaan, namelijk aan de hand van de variabelen uit de operationalisering. De resultaten volgen uit het analyseren van documenten, het raadplegen van filmmateriaal van betrokkenen en experts, het analyseren van voorbeeldsituaties, en het interviewen van medewerkers en een betrokkene. Vervolgens worden de bevindingen schematisch weergegeven in de deelconclusie, en worden er in een navolgende paragraaf eventuele kanttekeningen geplaatst. Nadat dit voor beide casussen is gedaan, worden in de eindconclusie de theoretische en empirische bevindingen geïntegreerd in een schematisch 'totaal-antwoord' op de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt uiteengezet wat de opbrengsten zijn aangaande de doelstelling om in kaart te brengen wat er van de resultaten geleerd kan worden met het oog op een slimmere inrichting van hulpverlening. Tot slot wordt het onderzoek geëvalueerd en afgewogen.

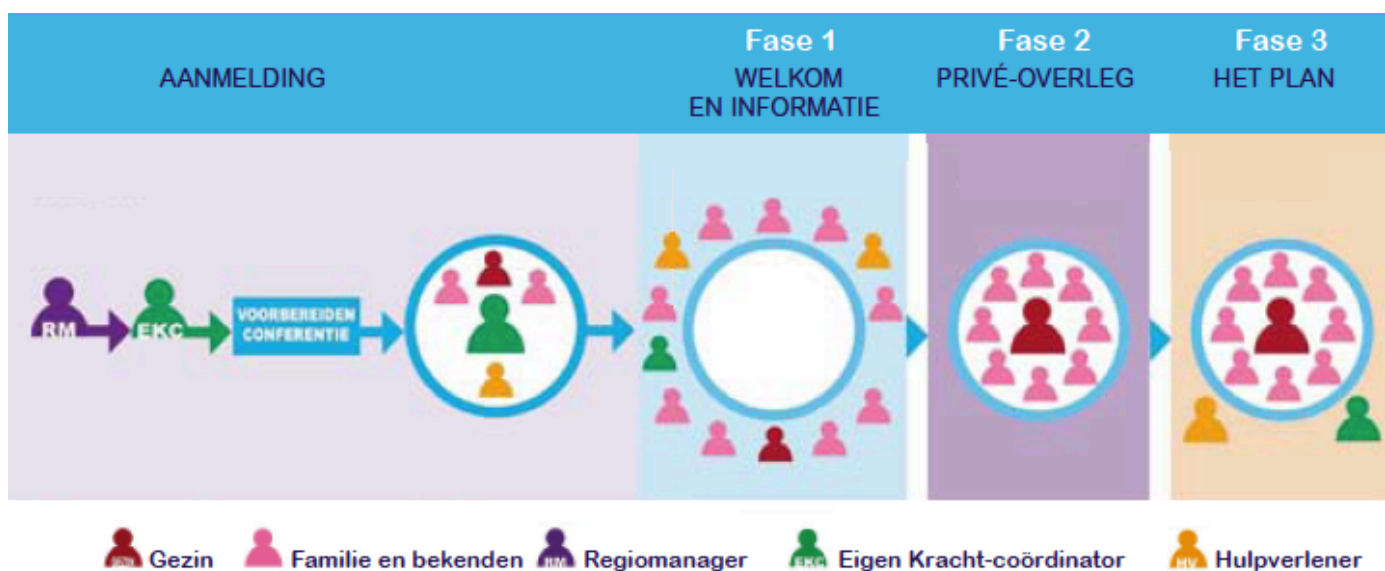
4. Casus alternatieve methode: De Eigen Kracht Centrale

4.1 Beschrijving van de werkwijze

‘Samenredzaamheid’ is het kernwoord van de methode van de Eigen Kracht Centrale. Kernpunten zijn het behoud van zeggenschap en regie over het leven. In een notendop is het idee om in eigen kring een hulpplan te maken voor een bekende, buur, familielid, vriend of vriendin die als gevolg van hun problemen door de bomen het bos niet meer zien, en al dan niet rondtollen in hulpverlening zonder vooruit te komen. Iedere situatie waarin een hulpplan is gewenst, is geschikt. Er zijn dus geen voorwaarden of indicatiestellingen. Je kunt denken aan “ouderen, jongeren, gezinnen, scholieren, ernstig en chronisch zieken, daklozen, schooluitvallers, mensen met psychische problemen, huurders, gedetineerden, buurtbewoners, mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, en daders en slachtoffers van een misdrijf” (Beek & Muntendam 2011:57).

Na aanmelding bij de Eigen Kracht Centrale wordt het gezin/ de persoon binnen 3 dagen gebeld, en wordt binnen 6 weken een conferentie georganiseerd. De Eigen Kracht coördinator activeert de hulpvrager om zoveel mogelijk vrienden, familie en kennissen op te roepen. Een Eigen Kracht conferentie kan bijvoorbeeld gericht zijn op het oplossen van wrijvingen of spanningen in een onveilige buurt of school, herstel van de verhouding tussen dader en slachtoffer die bijvoorbeeld samen een kind hebben, een plan om woningontruiming door huurachterstand te voorkomen, een plan om huisuitzetting van kinderen te voorkomen, of een plan om de levenssituatie van een individu of een gezin te verbeteren. De coördinator van de Eigen Kracht centrale zorgt voor de voorbereiding en de praktische organisatie. Kern van de methode en de conferentie is dat het oplossend vermogen van de hulpvrager en diens sociale netwerk als uitgangspunt wordt genomen.

Een conferentie bestaat uit drie onderdelen: Er wordt gestart met een informatieronde, dan volgt een besloten gedeelte waar alleen familie en vrienden bij zijn, en het sluit af met een presentatie van het plan. Het verloop ziet er dus als volgt uit (brochure Eigen Kracht Centrale 2011):



In de informatieronde geven hulpverleners en deskundigen toelichting op de problematiek, en ze geven een overzicht van het hulpaanbod. Nadat alle vragen zijn beantwoord en de taken zijn verdeeld, verlaten de hulpverleners en de coördinator de zaal. Dan kan het besloten deel van de conferentie beginnen, waarin het actieplan moet worden gemaakt. De meeste actieplannen bestaan uit onderdelen die familie en vrienden zelf uitvoeren, in combinatie met hulp die bij professionals wordt aangevraagd. Na de presentatie aan de Eigen Kracht coördinator en de betrokken professionals wordt het plan wat aangescherpt en worden afspraken gemaakt. Het resultaat wordt onveranderd door de hulpverlening geaccepteerd; het kan alleen worden afgewezen als het onveilig of onwettig is; bij gezinnen die bijvoorbeeld onder toezicht staan van een gezinsvoogd of een curator geldt er altijd een bodem-eis (Beek & Muntendam 2011:114). Dan begint de uitvoering, waarbij vrienden en familie wederom zélf de regie voeren. Als het anders loopt dan bedacht, kan de kennissenkring bij elkaar komen om het plan bij te stellen.

Het resultaat is een plan dat vanuit het eigen referentiekader en vanuit de eigen leefwereld wordt opgesteld. Eigen Kracht coördinator Dhr. Deen (DVD Eigen Kracht):

“Het is belangrijk dat mensen het zélf doen. Dat mensen zélf oplossingen verzinnen samen met hun familie, kennissen en vrienden. Dan worden de oplossingen vanzelf eigen en passen ze in hun eigen leven. In mijn eerste bezoek aan een familie, benadruk ik daarom meteen wat mijn taak is, dat ik geen hulpverlener ben. Dan laat ik een lijst maken om te kijken wie in de omgeving allemaal iets voor hen betekenen, of kunnen betekenen. Soms zeggen mensen dan ‘ik heb niemand, ik heb geen vrienden, en ze willen me allemaal niet’, maar vaak blijkt dan dat er toch nog heel veel mensen zijn die dolgraag dingen voor elkaar doen. Compleet op vrijwillige basis, louter en alleen omdat ze zich verbonden voelen met de persoon of het gezin dat in problemen verkeert.”

Het idee om eerst in eigen kring naar een oplossing te zoeken komt voort uit resultaten uit Nieuw-Zeeland. Maori's, de oorspronkelijke bewoners van Nieuw-Zeeland, zijn gewend om samen met familieleden op zoek te gaan naar een oplossing als kinderen in de problemen zitten. Overheidshulp is dan contra-intuïtief, en uithuisplaatsing van kinderen (het ontnemen van zelfbeschikking) al helemaal. Omdat de hulpverlening van jeugdzorg familienetwerken niet aansprak of zelfs buitenspel plaatste, ging men op zoek naar een ander model van hulpverlening. Dit werd gevonden in de 'Family Group Conference'. In Nieuw-Zeeland is deze aanpak inmiddels zelfs in de wet verankerd (1989): als kinderen in de problemen komen, mogen Maori-ouders eerst zelf een eigen plan maken voordat de overheid intervenueert (Beek & Muntendam 2011: 51-52).

Een andere oorsprong van de principes van Eigen Kracht is het 'herstelgericht werken' uit de 20^e eeuw. In de jaren zeventig werd in de VS en Canada voor het eerst bemiddeld tussen daders en slachtoffers van misdaden. Deze aanpak, ook wel 'restorative justice', werd vervolgens in de jaren negentig door de Waarheidscommissie in Zuid-Afrika verder op de kaart gezet. Het idee is om het conflict 'terug te geven' aan iedereen die betrokken is bij een incident, om zo samen tot een oplossing te komen. Op die manier wordt recht gedaan aan alle partijen (Beek & Muntendam 2011: 41-42; 52-53).

Het succes van, en de gedachten achter deze twee stromingen maakten dat een aantal vooruitstrevende jeugdzorgmedewerkers bij elkaar kwamen om te kijken hoe een dergelijk model in

Nederland voet aan de grond zou kunnen krijgen. In 2001 richtten zij in Amsterdam (de voorloper van) de Eigen Kracht Centrale op (Beek & Muntendam 2011:43-44).

Er zijn in Nederland inmiddels zo'n 6.000 bijeenkomsten georganiseerd. Het aantal stijgt elk jaar met 30 procent. Het initiatief voor een conferentie kan bijvoorbeeld komen van de burger of het gezin zelf, van Jeugdzorg of andere hulpverleners, maar ook als eis van de kinderrechter, of als voorwaarde ter voorkoming van woningontzuiming. Dus soms ter voorkoming van (ergere) problemen, en soms als laatste strohalm. Er zijn vijf regionale kantoren en voor de coördinatoren van conferenties wordt geput uit een landelijke pool met zo'n 650 freelancers (waarvan 500 Eigen Kracht coördinatoren), verspreid over het hele land. Zij zijn niet opgeleid tot hulpverlener - bij voorkeur niet zelfs - maar gewoon 'opgeleide medeburgers' (Beek & Muntendam 2011:101). Om de taak als coördinator op zich te nemen ondergaan zij wel een zesdaagse training, bijscholing, intervisie en eventueel trainingen op maat. Zij zijn onafhankelijk, waaronder wordt verstaan dat zij geen belangen hebben bij de uitkomst van het plan en zich niet bemoeien met de inhoud (Beek & Muntendam 2011:102).

De financiering van een conferentie kan op verschillende manieren tot stand komen. Meestal financieren provincies of gemeenten, mits de aanvraag past binnen de overeenkomsten die zijn gesloten. Koplopers hierin zijn de provincie Overijssel en de gemeente Amsterdam. Soms betalen hulpverleningsinstellingen en soms valt de aanvraag binnen een bijzondere regeling zoals de WMO. Er is dus (nog) geen uniforme landelijke regeling. Als er geen financiering voorhanden is, kan het steunfonds 'Maryška Jansen-Schwarz' een conferentie in sommige gevallen alsnog mogelijk maken (Beek & Muntendam 2011:164-165).

De visie van de Eigen Kracht centrale is opgesteld - samen met onder andere de provincie Overijssel en Bureau Jeugdzorg van Overijssel en Twente - in een visiedocument (genaamd 'Gedeelde visie Eigen Kracht, 03-06-09). Daarin staat beschreven:

"De familie heeft het recht op de keuze om zelf een plan te maken als er problemen zijn. Dit recht verandert niet (mits binnen de kaders van veilig en wettig) op het moment dat de maatschappij of het gezin aangeeft dat er problemen zijn die vragen om ondersteuning of ingrijpen van derden."

Deze visie komt voort uit de gemeenschappelijk gedeelde waarden (afkomstig uit ditzelfde 'gedeelde visie document', en te vinden in Beek & Muntendam 2011:151):

- Alle gezinnen kunnen aanspraak maken op achting van de overheid;
- Kinderen hebben het recht om op te groeien in hun eigen culturele gemeenschap;
- Kinderen en ouders behoren tot een breder geheel van verwanten;
- De overheid beschermt families en netwerken van verwanten tegen ongelimiteerde bemoeienis;
- Families en netwerken kennen zichzelf het best en beschikken over een eigen deskundigheid;
- Familie of netwerk is de context voor het vinden van oplossingen;
- Families voeren het beheer in eigen kring.

4.2 Uitspraken en gesprekken

Onderstaande uitspraken komen uit filmpjes over en door betrokkenen op de website en/of DVD van de Eigen Kracht Centrale, en de eerste twee uit het krantenartikel 'Maori-model voorkomt ook hier een hoop ellende' (Trouw, 07-06-2012).

"Een beetje vreemd is het wel. Want waarom zouden er anderen nodig zijn om ons bij elkaar te brengen, zou je zeggen. Maar als mensen zich schamen, zeggen ze vaak niets."

"Omdat wij nu van haar situatie weten, zoeken we haar op, doen mijn zus en ik boodschappen en laden we haar ov-chip op zodat ze ergens komt."

"Zoveel hulp in één keer als die de Eigen Kracht-conferentie veroorzaakt heeft, is me eigenlijk nog nooit gebeurd. Indertijd heb ik wel van allerlei hulp gehad, maar dat paste dan niet echt. Dit is eigen en dan blijft het effect langer."

"[...]Dat er mensen zijn die om je geven. Je hebt de liefde nodig."

"Het is misschien wel lang en zwaar op die dag, maar er is dan ook zóveel gebeurd. Dat zou ik zelf nooit voor elkaar gekregen hebben."

"Het is heel moeilijk om aan te geven van 'ik heb jullie echt even nodig', en niet zomaar voor een keertje, of voor een spijker in de muur, maar gewoon écht."

"Als het nu niet goed gaat thuis en ik word weer uit huis geplaatst, dan kom ik helemaal nooit meer thuis. Dus daarvoor zijn we nu aan het kijken wat we er met z'n allen aan kunnen doen zodat ik thuis kan blijven wonen."

"Als mensen om mij heen mij voort kunnen helpen en ik het op den duur zelf weer aankan, dan kan ik de hulpverlening schrappen."

De volgende uitspraken zijn door mij genoteerd tijdens een workshop 'Eigen Kracht', op 3 juli '12 gegeven door mw. Dirkwager aan medewerkers van MEE Rotterdam-Rijnmond, een stichting voor mensen met een verstandelijke/lichamelijke beperking. Aanwezig:

- Mw. Dirkwager zelf, manager Eigen Kracht voor regio Rotterdam en werkzaam bij GGD Jeugd beleid Rotterdam-Rijnmond. Voorheen orthopedagoog en een ontwikkelingspsycholoog. Ze werkt sinds 2006 voor de Eigen Kracht Centrale en heeft inmiddels 435 conferenties gecoördineerd;
- Dhr. Edink, projectleider bij MEE op het gebied van Marketing en Innovatie, voorheen sociaal werk en projecten gedaan in Rotterdam-Zuid;

- Mw. Pikaar, manager bij Mee. Voorheen gewerkt bij maatschappelijk werk van deelgemeente Feyenoord, ook bij het Leger des Heils, en sinds kort bij MEE kartrekker van netwerkstrategie als nieuwe methodiek;
- Mw. Woerde, consulent bij MEE. Voorheen trajectbegeleider bij sociale werkvoorzieningen;
- Mw. Jansen, consulent bij MEE, team Delfse Haven;
- Mw Santos, consulent bij MEE;
- Mw. Lokker, consulent bij MEE, voorheen werkzaam in psychiatrische hulpverlening.

Dhr. Edink vraagt op een gegeven moment aan de anderen:

“Vinden jullie het idee van uit handen geven niet eng?”

Mw. Santos:

“Nee. Ik heb meer twijfels over de motivatie van een gezin. Ik merk vaak dat gezinnen heel gesloten zijn. Zo had ik laatst een Kaapverdische familie die geen relaties uit het netwerk wilden noemen.”

Mw. Jansen:

“Soms is het überhaupt al moeilijk om bij een cliënt binnen te komen. Cliënten doen soms de deur al niet eens open en willen niet geholpen worden. Dus er moet sowieso eerst vertrouwen zijn.”

Mw. Dirkzwager:

“Nee, en dat is onze enige contra-indicatie voor een conferentie: als mensen niet willen. Vaak ligt dat er in eerste instantie aan dat we te maken hebben met ‘zorgmijdende gezinnen’. Die hebben teveel te maken gehad met ‘opgelegde hulp’, of ‘verplichte hulpverlening’. Daarom begint de coördinator met een informatief, vrijblijvend gesprek. De keus is altijd aan het gezin. Ze hoeven aanvankelijk niet 100% gemotiveerd te zijn, maar ze moeten wel bereidheid tonen, anders werkt het niet. Vaak begint het enthousiasme gedurende de voorbereidingen voor de conferentie meer en meer te komen. Het is ook niet niks om aan een groep mensen je vuile was buiten te moeten hangen, er zijn tenslotte problemen – denk aan schuldenproblematiek, verslavingsproblematiek of opvoedingsproblemen.”

Dhr. Edink:

“Je legt de kracht, maar ook de verantwoordelijkheid bij het gezin. Ik geloof inderdaad dat daar veel kracht en potentieel zit, maar ik vraag me af of het gezin wel echt zelfstandig verder kan draaien.”

Mw. Dirkzwager:

“Nee, maar het is ook echt niet zo dat een Eigen Kracht conferentie alleen boogt op het eigen netwerk dat alles op de rails moet zetten. Je ziet ook dat van de items die centraal staan tijdens een conferentie, gemiddeld zo’n 20-25% een echte schreeuw om hulpverlening is. Dat heeft het netwerk natuurlijk niet in huis. Voor de overige 75% kan

het netwerk oplossingen biedenⁱ, bijvoorbeeld oppassen, of mee eropuit gaan, of iets – soms zelfs een baantje – kunnen aanbieden of helpen regelen. Of om die rare brieven van de gemeente te begrijpen, die gewoon niet geschreven zijn op een manier dat dit soort mensen ze begrijpen. Maar voor dit soort dingen zijn juist medeburgers zeer geschikt. Vaak helpt een handige oom of buur bijvoorbeeld met financiën.”

[...]

“Mijn beste Eigen Kracht coördinator op het moment is een treinmachinist. Omdat hij zich absoluut niet met de hulp bemoeit en niet gewend is om voor de ander dingen in te vullen. Het gaat dus ook om het schenken van vertrouwen, wat zo iemand eerder doet dan een hulpverlener. Hij belt mij dan soms wel om te vragen ‘ik moet nu bij de RIAGG zijn, wat is dat eigenlijk?’. Maar toch is het goed dat hij het landschap niet kent, hij moet zich namelijk niet op de inhoud storten; alleen faciliteren. Dan blijkt dat als je een niet-hulpverlener bent, dat je de draagkracht extra goed kan mobiliseren omdat je niet vanuit een hulpverleningskader kijkt. Ik wil namelijk dat de conferentie het eigendom van het gezin wordt, en niet het idee van een ander. En dat is het belangrijkste. Het gaat erom dat je de zeggenschap en de regie bij de mensen neerlegt.”

[...]

“Ik ben van huis uit een orthopedagoog en een ontwikkelingspsycholoog. Ik zit uit mezelf dus ook al snel op die stoel van ‘je zou het beste zus of zo moeten doen’, en dat moest ik mezelf echt afleren. Dat moet ik de hulpverleners/consulenten (die namens het gezin de aanmelding doen bij mij als regiomanager) ook vaak inpeperen, dat dat niet de werkwijze is van de conferentie.”

Mw. Lokker:

“Hoe zit het eigenlijk met de bestendigheid van zo’n plan?”

Mw. Santos:

“Ja, ik kan me voorstellen dat er veel energie vrijkomt tijdens zo’n conferentie, maar in hoeverre houdt dat stand? Mensen hebben tenslotte ook hun eigen problemen, of worden ziek, et cetera.”

Mw. Dirkzwager:

“Ook dat monitoren en onderzoeken we. Gemiddeld wordt aan 65% van alle items gewerktⁱⁱ. Die 35% heeft vaak te maken met wachtlijsten van professionele zorg, denk bijvoorbeeld aan logopedie voor een kind. Dan kan ik het nog niet ‘afvinken’. Sowieso probeert de Eigen Kracht coördinator tijdens de slotfase van de conferentie alvast een datum vast te leggen waarop de sleutelfiguren van het netwerk nog een keer samenkomen om te kijken hoe de uitvoering van het plan verloopt. Als de familie daarmee

ⁱ Ze baseert dit op onderzoek van Schuurman & Mulder 2011:27, waarin op basis van 100 EK-conferenties zelfs 86% van het aantal uit te voeren afspraken (vrijwillig) voor rekening van familie en netwerk komt.

ⁱⁱ Ze baseert dit op onderzoek van Oosterkamp-Zwajcer & De Swart waar op basis van follow-up interviews met 669 respondenten die betrokken waren bij 260 EK-conferenties, blijkt dat 77% van de plannen geheel (32%) of gedeeltelijk (45%) zijn uitgevoerd zoals afgesproken (2012:12, 22, 30-31).

akkoord gaat, proberen we daar ook hulpverleners aan te haken, zodat die ook een oogje in het zeil houden.”

[...]

“Maar bijvoorbeeld bij bepaalde groepen zie je dat ze een beetje verstrooid zijn. Antillianen raken het papieren plan van aanpak bijvoorbeeld direct kwijt. Als ik dan na 1 maand vraag hoe het gaat met het plan dat ze zeggen: ‘Plan, plan? Ohja dat papier? Ik weet eigenlijk niet waar ik dat heb gelaten.’ Toch bleken ze het dan te hebben uitgevoerd, maar dan op basis van hun eigen ideeën en afspraken die ze daar hadden opgedaan. Dus daar leren we dan van, en hun plan van aanpak maken we zo informeel mogelijk. Bij kinderen versimpelen we het sterk door bijvoorbeeld met gekleurde plaatjes te maken en het te plastificeren. Soms eindigt het dan als placemat of in de kinderkamer. Zo verschuift het niet naar de achtergrond.”

Mw. Woerde:

“Ik heb laatst een kind weggebracht naar een crisiscentrum omdat de moeder het absoluut niet meer aankon en ik de veiligheid van het kind niet meer kon garanderen. In dat geval zou een conferentie wel geschikt zijn, omdat zoiets dan kan worden doordat de moeder af en toe tijd voor zichzelf heeft. Maar wat doen jullie in geval van crisissituaties?”

Mw. Dirkwager:

“Soms beschouwen we iets inderdaad als spoed; zo hebben we laatst een conferentie in 3 dagen op poten gezet. Het ging om een moeder wiens kind al uit huis geplaatst was door Bureau Jeugdzorg. Ze was zwanger en Bureau Jeugdzorg had besloten dat dit kind ook uit huis geplaatst zou worden. Ze zou bijna bevallen, dus toen hebben we met spoed een conferentie opgezet. Toen is het gelukt om het kind binnen het eigen netwerk in een gezin te plaatsen. Dit gezin wordt nu gescreend door Bureau Jeugdzorg. Dan heb je wel voor elkaar gekregen dat het kind niet eerst naar een crisis pleeggezin, dan weer naar een ander pleeggezin, en dan weer naar een definitief pleeggezin gaat. We weten allemaal wel iets van hechting, maar dat is dus niet goed voor kinderen.”

Mw Pikaar:

“Is het soms niet moeilijk om een netwerk bij elkaar te brengen?”

Mw. Dirkwager:

“Soms zeggen mensen niemand te kennen, bijvoorbeeld als ze uit het buitenland komen en midden in de stad wonen. Maar de coördinator is erin getraind om alsnog te kijken wie hij/zij zou kunnen aanspreken. Die zijn er heel goed in om mensen ‘bij elkaar te scharrelen’. Dát is één van de belangrijkste kenmerken van een coördinator. En altijd verschijnt er dan toch nog een hele ‘bunch’ met mensen.”

[...]

“Een lastige context is vaak bij echtscheidingen. Dan wil de één niet meedoen als de ander meedoet, of dan is iemand een sleutelfiguur, maar dan komt die weer niet als die komt, et cetera. Dan proberen we innovatief te zijn, bijvoorbeeld dat iemand mag komen op voorwaarde dat er bepaalde ‘no go topics’ worden afgesproken. Soms zijn er time outs, als er veel ‘gedoe’ is, want dat kost natuurlijk veel energie. We zorgen er daarom altijd voor dat er naast de hoofdpersoon een steunfiguur zit die hem of haar zal helpen. We denken dus bewust na over de positie waar we bepaalde sleutelfiguren plaatsen. Zo zetten we eventuele vijandige personen juist ver weg in de kring. Tussen de informatieronde en het besloten privé overleg wordt er sowieso altijd eten geregeld, dat breekt het ijs en verbreedert. Sowieso benadrukt de Eigen Kracht coördinator, die van tevoren met iedereen spreekt, dat het niet de bedoeling is om oude koeien uit de sloot te halen en dat het niet om oud leed gaat, maar om de toekomst. Soms blijkt dat iemand wel wil komen als die andere via de webcam via een scherm aanwezig is. Nou dan regelen we dat. We hebben zelfs een paar conferenties in de gevangenis gehad, omdat één van beide ouders in de gevangenis zat en het terrein niet mocht verlaten. Het gaat er dan niet eens om of iemand daadwerkelijk hulp kan bieden, maar dat iemand inspraak en zeggenschap heeft over zijn eigen kind. Dus we passen overal wel een mouw aan.”

Na afloop stel ik mevr. Dirkzwager nog wat vragen:

“Ik hoorde u spreken van ‘zorgmijndend gedrag’ van families. Waardoor wordt dat ontwikkeld? Met andere woorden, is er iets dat u ziet mislopen bij de hulpverlening die de gezinnen gewend zijn?”

Mw. Dirkzwager:

“Ik denk dat je als hulpverlener nooit echt goed beeld hebt van de situatie waarin de familie zit. Dus je hebt de beschikking over het RIAGG, of over wat dan ook, en dan denk je van nou dat pas ik toe. Terwijl als je vanuit de familie gaat denken, dan zeggen zij van nee, het kind moet naar de manege want dat vindt zij leuk. Over dat soort dingen denken hulpverleners niet na, zij denken vanuit hulpsoorten. Daardoor sluit hulpverlening niet altijd aan bij datgene wat er bij de familie echt nodig is. Schuldhulpverlening bijvoorbeeld heeft ook een heel ander referentiekader. De echte zorgmijders zijn vaak buitenlandse gezinnen. Maar als je hen bij elkaar zet, dan zitten er toch altijd mensen bij die zeggen ‘zo kan het niet langer’, en dan zien ze het zelf in.”

Ik:

Kan Eigen Kracht eigenlijk iets betekenen voor zwervers? Wil het netwerk daar nog iets voor doen of is er eigenlijk nog wel een netwerk?”

Mw. Dirkzwager:

“Ik heb ook voor daklozen conferenties gedaan. Daarbij wilde het oude netwerk vaak niet meer helpen. Dan zijn er vaak maar heel weinig mensen die je bij elkaar kan brengen, soms maar 4 bekenden. Toch komt daar ook vaak een mooi plan uit, maar dan ook weer

op een ander niveau. Soms gaat het er maar om om perspectief te bieden, bijvoorbeeld 1 keer per week naar de visclub, of naar de bibliotheek. Dat is voor hen al een groot lichtpunt of een openbaring, gewoon om even eropuit te gaan en even weg te zijn van het Leger des Heils.”

Ik:

“Mooi... Ik wil eigenlijk nog iets anders vragen wat niet echt bij deze context past, maar hoe gaat het eigenlijk met financiering?”

Mw. Dirkzwager:

“Dat is best een probleem. Soms betalen instellingen, maar we willen de wethouder jeugdbeleid van Rotterdam overtuigen van de te besparen kosten. Want uithuisplaatsingen, en met name in een instituut, is beduidend duurder dan richting pleegzorg door het netwerk. Als een kind niet onder toezicht komt, betekent dit dat er geen gezinsvoogd is, geen kinderrechter, er hoeft niet elk jaar weer een nieuw raadsonderzoek te komen om te kijken of de ondertoezichtstelling eraf kan of moet worden doorgezet, et cetera. Nu worden er door de gemeente Rotterdam maar 50 conferenties per jaar bekostigd. In Amsterdam worden er 1000 bekostigd. Maar we hebben a.s. 9 juli een afspraak bij de wethouder. Gelukkig hebben we duidelijke onderzoeken die aangeven hoe kostenbesparend het is. Wethouder Asscher van Amsterdam heeft dit laten uitrekenenⁱ, en die heeft 2 groepen bekeken die beiden een verplichtkader hadden, dus van Bureau Jeugdzorg. Het ging specifiek om kinderen die uit huis geplaatst zouden worden. De ene groep kreeg alleen een gezinsvoogd, en de andere groep een gezinsvoogd én een EK-conferentie. Wat er gebeurde is dat bij de tweede groep 21 van de 22 uithuisplaatsingen kon worden voorkomen. EK-conferenties is dus juist in tijden van bezuinigingen iets om in te investeren.”

ⁱ Ze doelt op Schuurman & Mulder 2012, een onderzoek in opdracht van Stadsregio Amsterdam om besparingen als gevolg van EK-conferenties precies zichtbaar te krijgen, met als achterliggende beweegreden hun “beperkte financiële middelen zo goed mogelijk te besteden” (2012:2).

4.3 Voorbeelden

Het eerste voorbeeld komt van een persoonlijk interview (09-07-12) met een betrokkene van een Eigen Kracht-conferentie, en de laatste vier komen uit films waarin hoofdpersonen en relaties uit het netwerk worden gevolgd en geïnterviewd vóór en na de conferentie, te vinden op de website van Eigen Kracht, en een DVD van Eigen Kracht.

Voorbeeld 1: Moeder en kind zijn verscheurd

Ik doe als vrijwilliger vakantie-zomerkampen met alleenstaande gezinnen, en 9 jaar geleden leerde ik de betreffende moeder met haar kind kennen, die kwamen bij mij in het kamp. Het kind was toen 7 jaar. Ik vond moeder heel erg aardig, waardoor ik zei is dat ook niet iets voor jou om gastvrouw te worden in zo'n kamp, want je bent zo'n bezige bij en zo actief met organiseren en mij meehelpen enzovoorts. Nou, dat heeft ze een paar jaar gedaan, en toen kwam er ineens iets dat het kind uit huis geplaatst werd. En toen dacht ik nou dat bestaat niet. Het kind zou in eerste instantie zogenaamd voor 4 weken uit huis geplaatst worden, als tijdelijke crisisopvang, want de moeder was niet in orde. Ze had steeds maar klachten van vermoeidheid en niet lekker in haar vel zitten en daar kwam ze mee naar de huisarts. Wat later bleek is dat de moeder verkeerde medicijnen had gekregen. Ze maakte zo'n vermoeide en terneergeslagen indruk dat ze dachten dat ze depressief was, maar ze was niet depressief ze bleek later een hartpatiënt te zijn, waarvoor ze later is geopereerd. Dus ze kreeg antidepressivum, maar dat werkte allemaal niet dus ze kreeg steeds zwaardere. En dat werkte bij haar dus helemaal verkeerd uit. En de huisarts dacht 'nou jouw situatie dat is allemaal een beetje moeizaam met zo'n meisje in je eentje'. En toen heeft ook nog iemand een melding gedaan, en stond er politie voor haar deur om te komen informeren. Zij was heel beschermend naar haar kind, want ze heeft 17 jaar geen kind kunnen krijgen, had de hoop al opgegeven en toen kreeg ze toch nog een dochter. Dus zij dacht van nou wat een cadeau wordt me nou in de schoot geworpen. Dus er was geen sprake van dat ze het afstond of dat ze er niet voor zou zorgen. Dus zij wilde niet dat iemand zich bemoeide met haar en haar kind. Dus in haar toestand schreeuwde ze naar de politie dat ze op moesten hoepelen van 'bemoei je niet met mij ik zoek het hier zelf wel uit', en toen kwamen ze aan haar en reageerde ze agressief en mepte ze ze weg. Toen hebben ze haar meegenomen naar het politiebureau en heeft de politie Bureau Jeugdzorg gebeld dat ze geflipt was en niet geschikt was om voor haar kind te zorgen. Maar zij zou nooit agressief zijn naar het kind, heeft het kind ook nooit een haartje gekrenkt, en dat konden ze haar ook nooit in de schoenen schuiven. Maar het was van 'dat kan niet zo want dat kind is veel te jong' dus we gaan haar voor 4 weken uit huis plaatsen. Het kind was toen 10. De moeder moest toen tekenen dat ze akkoord was dat het kind voor 4 weken tijdelijk uit huis werd geplaatst. Ze was harstikke lief naar het kind daar was niks op te zeggen, alleen ze hadden op dat moment geconstateerd dat ze niet in staat was om goed voor haar kind te zorgen. Ze deed alleen het hoogst noodzakelijke om te functioneren, en verder lag ze alleen maar op de bank.

Nou goed, en het kind voelde zich vervolgens ontzettend beroerd in het pleeggezin. Op den duur ging ze het gedrag vertonen van kinderen van 4 jaar, ze ging in haar broek plassen en poepen dat is al erg alarmerend, ze was apathisch aan het worden, en wat het aller- allerergste was, is dat het gezin niet wilde dat zij contact onderhield met haar moeder, met haar verdere familie, zelfs niet met haar

schoolvriendinnetjes, met niemand uit 'haar vorige leven', want zo noemden zij het. Dus ze werd helemaal afgesneden van vroeger en van de buitenwereld geïsoleerd. En ze bleek later ook nog gezegd te hebben dat ze niet moest denken dat ze met haar gezeur daarvandaan zou komen, ze zei 'ze laten je heus niet los tot je 18 bent, want je moeder is knettergek', zo heeft die pleegmoeder op haar in lopen praten. Dus dat kind kon ook met problemen niet bij haar terecht. Ik stuurde haar pakjes met Sinterklaas, met de kerst, met Valentijn, en ik hoorde nooit iets terug, dus ik wist niet eens of mijn pakjes bij haar zouden aankomen. Nou al deze dingen maakten mijn vechtlust bijzonder groot.

Ik was namelijk een of twee jaar daarvoor tot haar oma benoemd, omdat ze haar laatste oma verloor, en daar was ze heel erg treurig over dus ze vroeg of ik haar oma wilde zijn. Nou dan ga ik er ook voor, en ik voel de plicht om goed voor haar te zorgen. Dus ik ben altijd en immer voor haar opgekomen. Ik dacht daar gebeurt iets met M., ik ben het helemaal niet eens met de gang van zaken. Een enorme verontwaardiging voelde ik. Ik dacht 'hier gebeurt onrecht, en het kan me niet schelen hoe maar daar gaan we voor knokken'.

Het was namelijk zo dat haar uithuisplaatsing na die 4 weken gewoon definitief werd. Op basis van wat de huisarts had gezegd, en wat de politie had gezegd. Niet dat beiden hebben gezegd dat ze lelijk deed tegen het kind, er was gewoon een aanleiding waarvan ze dachten 'hee, er gaat daar iets in het huishouden helemaal niet goed'. Maar later kwam dus aan het licht dat haar zogenaamd ongeïnteresseerde en luie gedrag aan het antidepressivum bleek te liggen die ze helemaal niet had moeten krijgen omdat ze vermoeid en terneergeslagen was door een hartkwaal en ook nog iets aan haar nieren. Maar toen waren de verhoudingen inmiddels zo verstoord, dat Bureau Jeugdzorg de beslissing niet meer wilde terugdraaien. Dus dat foutje van die huisarts was uiteindelijk een fout met vergaande gevolgen. M. is uiteindelijk 3 jaar in dat pleeggezin geweest zonder contact met haar moeder. Dat kwam pas op het allerlaatst toen we ons er met zijn allen mee gingen bemoeien, want ze had uiteindelijk een intermediair in de hand genomen en we bombardeerden Jeugdzorg allemaal met brieven over hoe de vork in de steel zat. En de derde maatschappelijk werker die M. had die twee keer in de week langskwam in het pleeggezin, die wist precies wat er aan de hand was, en die begon te regelen dat M. haar moeder weer af en toe op neutraal terrein kon zien. Want het ergste was nog, dat haar moeder haar 50^e verjaardag vierde, en dat M. ook zou komen, en dat haar pleegouders haar vervolgens toch thuis hielden. Toen stortte ze echt helemaal in op haar eigen verjaardag en ze moest zo huilen en toen zijn we met zijn allen zo boos geworden en toen wilden we er echt voor gaan vechten. Want wij zagen met angst en beven E. helemaal instorten he, zoals dat pleeggezin telkens weer haar kind bij haar weghield. En we dachten dadelijk gaat het nog gebeuren dat ze haar kapot hebben, en dat zei ze ook, ze zegt 'ik schei ermee uit, ik kán dit echt niet meer'. Dus ik zei 'nou ga je niet zitten janken, want ik heb je harstikke hard nodig, want helemaal alleen kan ik er niet voor gaan'. Ik zeg maar nou gaan we beginnen hoor.

En de intermediair wist ook van 'hee, dit is helemaal geen slechte moeder'. Want toen ze die medicijnen voor zwaar depressieve mensen niet meer slikte en zij aan haar hart en haar nieren was geopereerd, was zij eigenlijk gewoon weer helemaal opgeknapt. Ze was weer energiek, enzovoorts. Dat was al na een half jaar. Maarja, vervolgens was ze weer zo triest van het feit dat haar kind niet meer terugkwam, dat ze uiteindelijk dus wél mentaal instortte vanwege de situatie. Ze zegt ik kan zeggen wat ik wil, ik kan vechten wat ik wil, ik kan doen wat ik wil, maar niemand luistert er naar mij. En ik heb geen poot aan de grond en ik kom geen stap verder. Dus ik zei 'wacht effe, want wij zijn er natuurlijk ook nog'. Dus wij zijn werkelijk van alle kanten echt als een achterlijke gaan knokken, ook nog met een nicht van haar en haar man, en met een hele goede vriendin van haar, en met de mediator. Dus wij gingen met

zijn allen een soort boegbeeld vormen. Maar Bureau Jeugdzorg bleef volhouden dat zij gelijk hadden, omdat zij niet toe wilden geven dat er een fout was gemaakt. Daardoor zijn zij jaren blijven volhouden dat er niks is misgegaan, terwijl er jaren van links en rechts brieven op hen afgevuurd werden. Ik ben zelfs een keer door iemand van Bureau Jeugdzorg gebeld die een brief van mij had ontvangen. Die zei 'je mag mijn naam niet noemen, maar ik vind het ontzettend triest wat er aan de hand is ik vind het heel erg en u heeft volkomen gelijk, maar ik kan alleen maar zeggen 'doe er dit en dit en dat mee', en toen heeft hij me een paar tips gegeven, maar hij kon zelf niks doen en hij mocht deze dingen niet zeggen, hij mocht me niet eens bellen want dan zou zijn functie op het spel staan. Ik zeg 'meneer, u bent een bovenste beste'. Dus ik heb zijn aanwijzingen gevolgd.

En toen zijn we 5 jaar geleden begonnen om de Eigen Kracht Centrale in te schakelen want de moeder had via via deze tip gekregen. En wij grepen natuurlijk elke strohalm aan. Want Eigen Kracht bemiddelt namelijk in dit soort situaties he, zij doen dingen niet zelf maar vertellen de mensen wat de mogelijkheden zijn, dus ze zeiden 'we kunnen een netwerk gaan maken van opvang voor M., en als er dus een goed plan is (want je moet een plan maken) voor de opvang van M. in geval moeder weer eens zou uitvallen door weet ik wat voor omstandigheden, dan moet je een heel plan hebben. Dus wij hadden het super precies aangepakt, van als er een crisissituatie zou zijn dat iemand binnen 3 uur aanwezig zou zijn om M. op te vangen, nou en zou het een kwestie van veel langer zijn, dan moet iemand bereid zijn om daar in huis te gaan, daartoe was ik dan bereid. En het is helemaal in het noorden van het land, maar ik wilde dat gewoon voor M. doen als dat nodig zou zijn. Dus als er zo'n heel gedegen plan was, dan kon dat goedgekeurd worden door de kinderrechtter. Dat zou dan een sterke opvang zijn in geval van crisis, die wij dan geregeld hadden voor M. Maar ik kreeg toen, maar het is 5 jaar geleden, de indruk dat Bureau Jeugdzorg daar helemaal niet van hield, dat was een soort van bemoeizucht voor hen en strookte nou niet direct met hun idee van 'wat wij bepalen is gewoon altijd goed'. Dus hun eigenwaarde werd er een klein beetje door aangetast, van 'nou komen er mensen van buitenaf, en die gaan dan wel even zeggen van zo kan het ook', terwijl zij hadden gedacht van nee, het kan alleen op onze manier en verder niet. Maar doordat de Eigen Kracht Centrale erbij kwam, moesten ze ons wel serieus nemen. Want als je een goed plan kan indienen, dan kan je slagen zo hadden ze gezegd. Dus wij kwamen met een vrij goed plan, maar dat wees Bureau Jeugdzorg toch af. Toen hebben we twee jaar later in 2009 met zijn allen de schouders er onder gezet. Toen zat ze al 3 jaar in dat pleeggezin. En dat nieuwe plan, dat was zó goed, wij kregen links en rechts en overal complimenten, zoals het helemaal opgebouwd was van als er dit gebeurt dan komt zij, als er dat gebeurt dan komt die, is het in de vakantieperiode dan die, is het een kwestie van langere tijd, dan komt oma uit Rotterdam, die blijft daar in huis en die gaat gewoon zeggen van 'ik neem die hele boel waar en ik laat het huishouden zo goed mogelijk lopen zodat de situatie zoveel mogelijk hetzelfde blijft voor M'. Nou het plan was zó prima, als er iets aan de hand zou zijn met de moeder dan was het van A tot Z ingevuld en dan ook nog driedubbel gestikt, en we hadden elkaars telefoonnummers, e-mailadressen, noem het maar op. We hadden zelfs een bel-boom van jij belt die, en jij belt dan die. Bureau Jeugdzorg kwam niet van tevoren met een aantal voorwaarden of een kader waaraan het plan moest voldoen. Ze lieten ons in het duister tasten, zij dachten waarschijnlijk gewoon van 'je komt maar ergens mee, en dan buigen we ons er wel over'. Dus het was heel spannend, want er hing zoveel vanaf. En bij de eerste keer hadden ze nog steeds een paar punten waarvan ze dachten dat het kind niet geschikt was om naar huis te gaan, of tenminste de moeder niet, maar toen hebben we het in 2009 nog een keer gedaan, en dat was zó goed, daar konden ze ook echt niet meer omheen. Het is ook voor de kinderrechtter geweest want ze heeft uiteindelijk een rechtszaak

aangespannen met dat plan. Dus op een gegeven moment was er niet meer omheen te komen, want de kinderrechter keurde het ook goed. En toen ging het nóg heel moeizaam bij Bureau Jeugdzorg, want ze zou in augustus 2009 thuis komen, en dat is uiteindelijk toch nog gerekt tot half oktober, met als gevolg dat M. halverwege het schooljaar in een nieuwe klas moest aanschuiven. Bureau Jeugdzorg bleef haar als voorwaarde nog wel 2 keer in de week begeleiden, dus dan kwam voor een uur de maatschappelijk werkster van M. in het gezin om te kijken hoe de zaak reilde en zeilde, en naderhand is dat steeds afgebouwd, want die vrouw zei 'wat ik hier nog kom doen weet ik niet'. Ze zegt na een week zag ik al dat M. een totaal ander kind was als de zielepiet die ik daarginds zag, werkelijk waar zegt ze, ik kende haar niet meer terug.

Nou het kind is nu 3 jaar thuis, en ik vind het zo geweldig. Ik vind het zo'n kanjer, want in feite heeft ze een trauma opgelopen. Maar ze is nu 16 en ze is net geslaagd voor school en ik ben zo trots op haar. Zo positief als ze weer vriendjes en vriendinnen heeft opgebouwd, een klein bijbaantje heeft ze ook, geweldig. Maar ze koestert wel echt een wrok tegen jeugdzorg. Ze zegt als ik groot genoeg ben, dan wil ik wel eens aan ze laten weten welke dingen ze fout hebben gedaan en welke dingen ik heel erg heb gevonden van het pleeggezin. Ze wil echt haar gram halen. Maar ik zei al misschien kun je er beter een streep onder zetten en het een plek geven, zodat je verder kan want het gaat nu net zo goed met je.

Maar over Eigen Kracht, we hebben echt een triomf behaald, want je kunt wel 3 jaar lang denken dat je gelijk hebt, maar je moet het wel krijgen. En wij hebben dus bereikt dat het kind dat uit huis geplaatst was, na veel werken van onszelf, weer thuis is gekomen. Dus dan krijg je het idee van 'wij hebben gewonnen' weetjewel. Wij hebben verschrikkelijk geknokt met Jeugdzorg, maar uiteindelijk wél met resultaat. En het is dus door Eigen Kracht dat de doorslag is gekomen, dus die stichting kan voor ons niet meer kapot, die zijn we voor altijd dankbaar. Want je hebt gewoon een professionele organisatie in je rug nodig als je een eerlijk gevecht wilt kunnen leveren. Zij zorgden voor de vormgeving, zij gaven een paar tips maar ze zeiden dan wel dat het altijd de bedoeling is dat mensen het zélf gaan doen. Mensen moeten dus met een eigen plan komen met eigen inbreng, en de Eigen Kracht-coördinator kijkt het plan door en geeft tips om het een kans van slagen te geven. En wij moesten de mensen aandragen die bereid waren om voor een plan van opvang te zorgen, want je neemt wel wat op je en als je a zegt moet je ook b zeggen. Dus zo hadden we een goede kring opgebouwd van mensen die bereid waren om dat te doen, en als mensen werkten konden ze toch in de avond beschikbaar zijn in geval er een crisis was bij de moeder thuis. Maar dat is eigenlijk nooit voorgekomen. Zodra M. in huis kwam leefde de moeder helemaal op. En wat betreft M.: Na een week zei haar begeleidster van Jeugdzorg al van 'nou, ik hoef hier eigenlijk niks meer te doen, ik ken heel M. niet meer terug'. Het zielige ingedoken kind waarvan we dachten dit gaat mis met haar, datzelfde kind dat ging na een week fluitend door het huis.

Voorbeeld 2: Norbert en Ange

Norbert en Ange zijn beiden gevlucht uit Burundi. Ze ontmoetten elkaar in Nederland en kregen een dochtertje. Het dochtertje heeft een ernstige nierziekte, waardoor zij zelfs dichter bij het ziekenhuis zijn gaan wonen, omdat hun dochtertje twee maal per week naar het ziekenhuis moet. Daarnaast moet ze dagelijks gedialyseerd worden. Ange: *“Het heeft ons leven helemaal veranderd. We zijn gestopt met leven, we werken niet meer. We zitten alleen nog maar thuis.”* De Nierstichting maakte zich zorgen over het sociale isolement waarin Norbert en Ange verkeerden, en adviseerden hen een Eigen kracht conferentie te houden. Dhr. Deen (Eigen Kracht-coördinator): *“De conferentievraag is om de sociale omgeving van het gezin te activeren en te vergroten, om ervoor te kunnen zorgen dat de verzorging van hun dochtertje wat gemakkelijker gaat, zodat je daarmee voor hen wat meer tijd vrijmaakt om te zoeken naar werk, naar school te gaan, dat soort zaken. Deze familie had het idee dat ze in hun eigen omgeving niet zoveel mensen hadden die hun zouden kunnen helpen. We zijn dus in het eerste gesprek gaan kijken wie je zou uitnodigen op je verjaardag, of waar je eerder gewoond hebt, of je mensen in de straat kent, en dan kom je toch al vrij snel tot een lijst van 20-25 mensen.”* Nadat de lijst is samengesteld, worden de mensen opgebeld met de vraag of ze willen deelnemen aan de conferentie. Soms kan dat telefonisch, en soms gaat de coördinator persoonlijk op bezoek om uitleg te geven. Dhr. Deen: *“Ik kan altijd met de familie overleggen wat voor hen de drempel is om mensen te vragen, en hoe je die obstakels uit de weg kan ruimen. En dat zou kunnen zijn dat ik al die mensen ga bellen. In dit geval heeft Norbert zelf alle mensen gebeld, en in de gevallen waarin hij dat wat moeilijker vond, heb ik ze gebeld, en ga ik daarlangs. Je probeert alle drempels bij mensen weg te nemen om toch de ploeg zo groot mogelijk te maken; hoe meer zielen, hoe meer bijdragen tot een oplossing.”* Bij de conferentie van Norbert en Ange wordt er uitleg gegeven over de nierziekte van hun dochter Kay, de dialyse en de mogelijkheden van begeleiding. Norbert in de pauze van de Eigen Kracht conferentie, stralend: *“Geweldig, het gaat echt goed. Het duurt lang, er zijn zóveel ideeën, die ik me niet eens kon voorstellen.”* Bekende: *“We proberen voor Norbert en Ange een oplossing te zoeken, zodat we hen op de een of andere manier toch kunnen helpen.”* Andere bekende: *“Ja dat is toch bijzonder, dat je met zoveel verschillende soorten mensen dus, van allerlei pluimage zeg maar, van verschillende afkomsten, dat je toch zo als een eenheid kan praten met elkaar. Want ja, dan wordt het kringetje heel klein. Het is net alsof je familie bent van elkaar allemaal.”*

De familie en vrienden bieden in het plan structurele oppashulp. Een buurman zal een training nierdialyse volgen, én men geeft financiële ondersteuning en begeleiding in de contacten met de officiële instanties. De oude burens halen hen eenmaal per maand naar Zeeland, en in de vakantie krijgen Norbert en Ange een zomerhuisje aangeboden. Een bekende na afloop: *“De mensen waren heel enthousiast en betrokken, en er zijn ook echt zinnige dingen uitgekomen.”* Een andere bekende: *“De afspraken zijn denk ik heel kort gemaakt, zodat iedereen van de aanwezigen weet wat er van hem of van haar verwacht wordt. Het zijn in ieder geval dingen die ze zélf hebben toegezegd, dus daar kun je mensen op aanspreken, dat je zegt van ‘nou, die en die afspraken zijn gemaakt, en nu willen we daar de vruchten van zien.’”* Andere bekende: *“Er werd op een gegeven moment gevraagd voor dialyse, daar werd eigenlijk niet op gereageerd, maar die man van mij die wil dat wel, om zo’n cursus te gaan volgen om dat te doen.”* Andere bekende: *“Ja ik vond het heel bijzonder. Het was voor mij nieuw, en ik denk dat het een oplossing zou kunnen zijn voor een aantal mensen, om dat op deze manier te doen. Lijkt me goed.”*

Voorbeeld 3: Monique en dochter Angelique

Het gezin van Monique krijgt al 8 jaar professionele hulpverlening. Het gezin wordt begeleid door vijf hulpverleningsinstanties. Toch loopt het niet naar wens. Monique heeft financiële problemen en moeite met het huishouden. Ook de opvoeding van de twaalfjarige Angelique baart zorgen. Moeder en dochter hebben vaak ruzie. Twee kinderen zijn al uit huis geplaatst, en het is de vraag of Angelique thuis kan blijven wonen. Eén van de hulpverleners raadde Monique aan om een Eigen Kracht conferentie te houden, en meldde het gezin aan bij de centrale.

Moeder Monique: *“Ik denk dat ik niet streng genoeg ben. Streng in de zin van consequent blijven, nee is nee. Nee wordt nu ook vaak wel ‘misschien’ of ‘ja.’”* Dochter Angelique: *“Ik ben eerst zes weken naar een pleeggezin gegaan omdat mijn ouders in scheiding lagen, en precies een jaar later ben ik naar een internaat gegaan. Daar ben ik een jaar geweest.”* Monique: *“Angelique heeft vrij regelmatig echt hele heftige buien, dat ze het dus niet met me eens is. En dan kan ik praten als brugman, maar wat ik dan zeg is dan niet interessant, want dat is ‘niet waar’”*. Dochter Angelique: *“Die ruzies enzo, voordat ik uit huis ging was dat heel erg, en dan kwam ik telkens huilend op school.”* Andere vriendin: *“Op dit moment kan Monique niet voor haar kinderen zorgen. Angelique en Monique, dat botst nogal. Er zijn af en toe momenten waarop Angelique aangeeft dat ze het eigenlijk heel lastig vindt om thuis te wonen.”* Een Eigen Kracht conferentie zou ertoe kunnen leiden dat Monique meer regie krijgt over haar leven en dat van haar kinderen. De Eigen Kracht coördinator: *“Als de vraag voorligt van ‘wat moet er gebeuren’, of ‘wat is er voor nodig dat moeder en dochter bij elkaar kunnen komen’, dan kun je je voorstellen dat daar heel veel aspecten een rol in spelen. Het onderling gedrag van moeder en dochter, de manier waarop het huishouden verloopt, etc. De mensen die daarbij betrokken zijn hebben daar een mening over, of een idee van hoe het anders zou kunnen. Nou, en al die ideeën kunnen dan samengebracht worden in die conferentie.”* Monique: *“Als mensen om mij heen mij voort kunnen helpen en ik het op den duur zelf weer aankan, dan kan ik de hulpverlening schrappen, want af en toe loopt het echt de spuigaten uit, dat hier soms in periodes wel vijf of zes hulpverleners over de vloer lopen.”* De vraag die bij hun Eigen kracht conferentie centraal staat, is waar Angelique het best kan wonen. Hiertoe dient men tijdens de conferentie een plan op te stellen. Omdat Angelique onder toezicht staat van een gezinsvoogd, is ook Bureau Jeugdzorg betrokken bij de conferentie. Bureau Jeugdzorg accepteert altijd het plan van een Eigen Kracht conferentie, op voorwaarde dat het veilig en wettig is. De gezinsvoogd: *“Het voordeel is: jullie kennen Monique heel erg goed en jullie staan haar erg nabij, dus jullie kunnen haar op een heel andere manier aanspreken als bijvoorbeeld ik dat kan doen. Het is het mooiste als ieder gezin eigenaar is van zijn eigen problematiek, en ook eigenaar is van zijn eigen oplossing.”*

Op de conferentie van Monique en Angelique wordt een plan gemaakt waarmee Angelique thuis kan blijven wonen. In het plan vraagt Monique gerichte ondersteuning aan Bureau Jeugdzorg in de begeleiding van Angelique. De voogd legt uit dat hij dat niet kan bieden: *“Jij bent verantwoordelijk voor Angelique, en ik spreek jou aan als moeder en opvoeder, en dat is geen uit te besteden kwaliteit, dat is iets wat van jóu uit moet komen.”* Monique: *“En als dat nou van mij niet uitkomt?”* Bekende springt bij: *“Jij zegt dat de moeder voldoende hulpverlening krijgt, alleen dat zij niet meewerkt, terwijl moeder zegt: ‘ik krijg al 8 jaar lang hulp van jullie, maar dat helpt niks’. En jij zegt maar ‘jaa, maar dat ligt aan moeder’. Nee, die hulpverlening moet op moeder inspelen, dus die moet helpen. En helpt die niet, dan moet er wat aan die hulpverlening gebeuren.”* Eigen Kracht coördinator zegt bemiddelend: *“De*

gezinsvoogd heeft verduidelijkt van 'ik ben er met name om de situatie voor Angelique te bevorderen, zo goed mogelijk te maken, 'te optimaliseren' zeg je letterlijk."

Later zegt de gezinsvoogd tegen de camera: *"Wat betreft de pedagogische kwaliteiten van moeder is er eigenlijk een nieuw item naar voren gekomen, namelijk dat moeder aangeeft persoonlijke problematiek te hebben, wat haar blokkeert in de uitvoering om een pedagogisch klimaat neer te zetten."*

Eigen Kracht coördinator: *"Het was geen eenvoudige vraag waar we voor stonden met elkaar. Maar dat er een plan is uitgekomen, waar jullie, waar wij met elkaar achter staan. En we gaan 'de handen aan de ploeg houden' om het uit te voeren."*

Moeder na afloop over de conferentie: *"Het ging er af en toe wel hard op, meningsverschillen hier en daar, maar ik heb er een goed gevoel bij. We zijn eruit."*

Voorbeeld 4: Pauline en zoontje Koos

Sinds de dood van haar man staat Pauline alleen voor de zorg van haar kinderen. Vooral de opvoeding van haar twaalfjarige zoon Koos geeft problemen. Toen de situatie thuis en op school uit de hand dreigde te lopen, heeft de familie een Eigen Kracht conferentie gehouden. Een paar maanden later kwamen familie en vrienden weer bij elkaar om de gemakte afspraken na te lopen. Pauline: *"Jeugdzorg die zei: 'Er moet wat gebeuren, maar wij kunnen niks. Dat duurt 'n jaar of zo'. Nou, daar was de situatie natuurlijk veel te heftig voor. Dus toen zeiden ze: 'We kunnen een 'Eigen Kracht' aanbieden, dan kun je binnen 6 weken aan de slag'. Nou dat leek me wel wat."* Bekende: *"Hij mist gezag in het huis. Hij weet dat het gemakkelijk is om af te komen van Pauline."* Andere bekende: *"Ik vind ook dat hij een schop onder zijn kont moet hebben hoor, maar dat kind is niet gelukkig hoor, echt niet."* Weer een andere bekende: *"Pauline heeft ook een gemakkelijk karakter voor haarzelf, en na alles wat haar overkomen is de laatste jaren heeft ze haar handen vol gehad om zichzelf boven water te houden, laat staan dat ze de problemen van die jongen op kon lossen, maar dat voelt Koos denk ik best wel aan. Die denkt als mijn moeder haar eigen problemen nog niet eens op kan lossen, wat moet ik dan met mijn problemen bij mijn moeder aankomen".* Zoontje Koos (12): *"Deze werkwijze is wel leuk, maar ik vind niet echt dat mijn moeder meer rust krijgt en meer geduld heeft. Maar het is al wel wat beter"*. Pauline beantwoordt de vraag of ze geen moeite had om familie en vrienden te informeren over de problemen die ze heeft: *"Het informeren kostte me geen moeite, alleen het hulp vragen. Het is heel moeilijk om aan te geven van 'ik heb jullie echt even nodig', en niet zomaar voor een keertje, of voor een spijker in de muur, maar gewoon écht. En dan blijkt dat ze gewoon graag willen helpen. Sommigen zeiden dat ze nog niet wisten hoe ze dat gingen doen, maar iedereen wil wel helpen. Pauline over de Eigen Kracht conferentie: "Ik vond het wel heel spannend; je weet nooit wat eruit komt, wat er gaat gebeuren, en of er iets escaleert bij wijze van."* Bekende: *"Nee, ik vond het niet lastig om te doen. Ik vond het ook wel boeiend om te doen, het heeft gewoon iets om daar samen iets in op te bouwen."* Pauline: *"Eerst moest ik mijn hulpvraag formuleren. Dat was vreselijk moeilijk om echt te zeggen van 'ik heb het nodig dat jullie het even overnemen'. Bekende: "Je maakt je toch heel kwetsbaar, als je zegt: 'dit zijn mijn behoeftes, hierin wil ik hulp'. We willen het allemaal zo graag zelf kunnen doen he."* Andere bekende: *"Daarom duurde het denk ik zo lang, voordat ze het echt op tafel legde van 'ik ben leeg, ik weet het niet meer."* Pauline: *"Toen is die zwager van mij opgestaan en die heeft gezegd van 'oke, we*

gaan eens kijken.’ Toen werd er vanalles op een bord geschreven. ‘Ze kunnen gaan logeren, etc’, er kwamen allerlei plannen en alles is gewoon opgeschreven.” Bekende: “Dan blijkt het dat je er met zijn allen gewoon over kan praten. En daar komt een plan uit.” De ondersteuning van familie, vrienden en professionele hulpverlening hebben volgens Pauline een positief resultaat: “Dit is iets wat je samen doet, wat je samen op poten zet, en het is heel fantastisch om te weten dat mensen je echt willen helpen, en dat ze dat ook gewoon doen, en blijven doen.”

Voorbeeld 5: Bibie en Isar

Bibie: “Ik ben eigenlijk verstoten uit de familie omdat ik buiten mijn geloof was getrouwd, en ook nog met een jongere man. Dus we kregen ruzie, en dat is zo geëscaleerd dat er politie aanwezig was, het liep uit op een vechtpartij met verwondingen, en dat was mijn partner dan. Toen heeft de politie gezegd van ga maar naar de opvang voor huiselijk geweld, en toen kwam ik in een blijf-van-mijn-lijf-huis. Hier kwam ik tot rust. Maar toen ben ik naar de dokter gegaan, en ze voelden het, dus ik moest direct naar het ziekenhuis. En in het ziekenhuis wist ik al dat het eigenlijk raak was, want ik hoorde de chirurg praten, en toen bleek dat ik borstkanker met uitzaaiingen heb. Dus jeugdzorg kwam meteen van ‘En Bibie, we horen dat je ongeneeslijk ziek bent, wat gaat er gebeuren met Isar, want hij is maar 5. Je hebt wel een partner, die is illegaal hier, en die heeft nog geen rechten. Je gaat zieker en zieker worden, dus op een gegeven moment kan je ook niks voor Isar doen, dus wij willen het nu al hebben over een pleeggezin.’ En dat wilde ik niet. Dus er moet een oplossing komen. Toen hoorde ik van de organisatie ‘Eigen Kracht’. Ik las de brochure, maar vond het eigenlijk niks. Maar toen kwam het tijdens een ander gesprek weer ter sprake, en ik stemde toe dat ik gebeld mocht worden. Toen heeft iemand van Eigen Kracht me gebeld. Hij zei ‘we hebben gehoord dat jij een Eigen Kracht conferentie wil’. Ik gaf aan dat ik twijfelde, ik was wantrouwig geworden naar organisaties, en al helemaal als Jeugdzorg erbij kwam, en de Kinderbescherming, dus toen kwam er iemand van Eigen Kracht langs om te praten. Ze zei ‘Bibie, er moet een plan komen. En dat plan beslis jij zélf. Het is jouw plan, jij mag het vertellen hoe jij het wil, en van daaruit wordt pas een plan gemaakt. En jij bent de baas van het begin tot het einde.’ Dat sprak me toch wel aan, dat ik de zeggenschap had, in plaats van een organisatie of wat dan ook. Zij zou erbij zijn, maar ze hielp me gewoon om een plan te maken. En toen dacht ik ja, dan doen we dat. De concrete vraag was ‘Als ik strakjes niks meer kan, als ik er strakjes niet meer ben, wat gaat er dan met Isar gebeuren’. De vrouw van Eigen Kracht hoorde mijn verhaal, zette alles op papier, en ze ging iedereen bellen. Want, en dat was ook een probleem, ik zei ‘ik wil niemand bellen’, want ik heb al zoveel keren gebeld, en al zo vaak ‘nee’ als respons gekregen, dat ik geconcludeerd had van ‘oke, jullie laten mij in de steek, dus nu is het voor mij ook afgelopen’. En toen zei ze: ‘Daar hoeft je niet over na te denken Bibie, dat doe ik, dat is mijn taak. Jouw taak is namen geven, dus wie wil je daar hebben, wie betekent wat voor je, of het nou een vriendin is of een buurvrouw of een familielid of wat dan ook, het maakt eigenlijk niet zoveel uit’. Nou, kennelijk was het toch overtuigend, aangezien ze toch kwamen. Want ik had gedacht, en dat zei ik ook tegen Judith [de vrouw van Eigen Kracht]: ‘Volgens mij komen er een heleboel niet hoor’. Maar ik keek ervan op. Iedereen die ik uitgenodigd had, en Judith heeft ze eigenlijk gesproken, maar iedereen kwam! We kwamen het zaaltje binnen, waarin twee hele grote vellen hingen

voor allerlei oplossingen, en ze had ook heel groot een bordje opgehangen van hoe we met elkaar moeten omgaan tijdens de conferentie. En daar stond ook heel groot op: 'respect voor elkaar', dus niet uitschelden of boos worden ook al ben je het niet met elkaar eens. Nou, we zaten allemaal in een hele grote kring naast elkaar, en wat ik ook heel goed vond, is dat mijn verhaal ook door de professionals werd verteld of bevestigd, waardoor mijn vrienden en familie mij veel serieuzer namen. Dan zag ik mijn vrienden en familie zo naar elkaar kijken. Dat gaf mij ook een beetje power weet je wel, zo van 'jullie horen het nu eens van iemand anders'. Vervolgens gingen alle professionals weg, omdat alleen de sociale kring de oplossingen moest bedenken. Voordat ze wegging, benadrukte de coördinator nog dat we respectvol met elkaar moesten omgaan, ook als we elkaar niet zouden mogen. Toen ging de deur dicht. Dat was heel heftig hoor. Het kwam ook op ruzies uit dat is logisch, maar er was wel één iemand van de familie die telkens naar die gedragsregels op het bord wees, en dan kalmeerden we. En het ging hartstikke goed. Wat ik eigenlijk niet verwacht had, is dat iedereen heeft meegewerkt. Het was één geheel. En het sloot telkens bij mij af, van 'dit kan ik aanbieden, ben je het daarmee eens'. En zo ging het, en dat vond ik heel mooi. Na afloop kwam de coördinator bij de groep terug, en zij ging alles na, en controleert of iedereen het ermee eens is. Af en toe wordt er dan wat bijgevoegd of weggehaald. Ze stond er verbaasd over dat het zo heftig was, en dat we dan toch zo snel tot een oplossing kwamen. En toe zei een familielid, dat vond ik ook heel mooi: 'ja we zitten hier voor Bibie, en we willen er voor haar zijn'. Door de Eigen Kracht conferentie heb ik een familie gekregen, en ook mijn relatie met Imtias [partner] is heel erg verbeterd. En ik hoef me niet meer druk te maken over hoe het verder zal gaan met Isar. Want dat plan dat staat er. Er staan afspraken waaraan we ons moeten houden, want anders trekt iemand aan de bel. Dat weet Imtias ook, dus hij moet ook zorgen dat hij zijn afspraken nakomt. Daarvoor was het namelijk ik en Imtias alleen, dus of hij zijn afspraken nou nakwam of niet, dat kon niemand wat schelen, want ik stond er alleen voor. En nu weet hij dat iedereen eromheen zit, dus hij móet zich wel aan de afspraken houden. Drie maanden na de conferentie zullen we zelf weer bij elkaar komen zonder de organisatie, en dan gaan we even de plannen doorspreken, hoe ver we ermee zijn en of het allemaal nog wel goed gaat. Wat me vooral is opgevallen, is dat hoe erg ze ook tegen me hebben gedaan, ze er bij de Eigen Kracht conferentie toch allemaal stonden, ze zaten er allemaal. En achteraf is het allemaal weer heel goed tussen ons. Dus ik beveel het echt iedereen aan, en ik blijf zeggen hoeveel baat het voor mij heeft gehad, en ik heb er nog steeds baat bij."

4.4 Bevindingen

Op basis van de variabelen uit paragraaf 3.1, zal beoordeeld worden in hoeverre deze alternatieve invulling van hulpverlening hoofd kan bieden aan de in hoofdstuk 2 gestelde problemen.

1. Zelfbeschikking

Begrenzing van hulp; niet méér bemoeien of interveniëren dan nodig; zeggenschap en regie over eigen leven

Mike Doolan, chef maatschappelijk werk van het Ministerie van Kind, Jeugd en Gezin in Nieuw-Zeeland, is verantwoordelijk voor de implementatie van Family Group Conferences in Nieuw-Zeeland. Hij signaleert dat er in Nederland teveel over multi-probleemgezinnen wordt gepraat in plaats van met, en legt uit dat dit natuurlijkerwijs angst oproept (film website Eigen Kracht):

“At a conference in Amsterdam, we were talking about multi problem families. We were discussing the possibility to set up a lead agency [...], who should take responsibility for the other agencies when working around the families, so that a family doesn't have 10 or 12 or more workers coming into it; there would be just one lead agency. And they were discussing how they should decide who should be this lead agency. And you know, I didn't hear anybody say 'we should ask the family who should be the leading agency' [...]. So parents and children are often not given an opportunity to talk about what they would prefer to happen. And as a result of these sorts of responses that we make to parents, or the lack of opportunity we give them, it shouldn't surprise us that parents will react to our interventions with aggression, or on the other hand, that they just give up and let us do whatever we want to do. And both of these responses are not good. [...] When people react with fight, we often see this and we go back to our offices and say 'this family is not cooperative', or 'this family doesn't want to work with us', when really, this family is just scared. If people don't react with 'fight' but with 'flight', the sorts of behaviors that we get there is passivity, giving up, withdraw, not being available, or just simply handing over the problem to the state or the state worker and say 'you do it'. Again, we can come back and we can interpret this behavior as 'these people are not interested', or worse 'these people do not care for their children', when in fact these people are scared.”

Ondersteunend aan deze bewering is het extreme voorbeeld van Bibie. Er wordt ongeneeslijke kanker geconstateerd, en als klap op de vuurpijl wordt met de beste bedoelingen het gezag over haar eigen kind 'alvast' overgenomen door Jeugdzorg. Bibie wilde daardoor natuurlijk zo ver mogelijk uit de buurt blijven bij Jeugdzorg, en verliest meteen het vertrouwen in organisaties als geheel.

Behoud van zeggenschap en regie van burgers over het eigen leven zijn daarentegen juist de dragers en uitgangspunten van de methodiek van Eigen Kracht. Basis en startpunt is het oplossend vermogen van de hulpvrager en diens sociale netwerk. Zelfbeschikking wordt dus niet of zo min mogelijk ondermijnd (gesteld dat het binnen de kaders van 'veilig en wettig' blijft).

De verwachting dat een professional beter weet hoe om te gaan met persoonlijke problemen, wordt zelfs betwijfeld. Als spreekbuis van Eigen Kracht verdedigt Doolan dat een instantie nooit mag paternaliseren, zelfs niet – sterker nog: juist niet – als de problemen ernstiger zijn:

As an objection, I often hear that the problems are much too serious. 'How can we expect families to sort out problems when they are so serious. Surely, we are the experts and we must be the ones who solve those problems.' So what they say is 'the more serious the problem, the less we should involve the family'. And in fact, the answer is the opposite: The more serious the problem, the more risk there is that the state will interfere in the life of a family; that's when we should make the most effort to ensure that the family is involved in what happens next."

Zelfbeschikking is dus één van de speerpunten van Eigen Kracht. Het uitgangspunt wordt dan tevens het gevolg: door in eigen kring een plan te maken, kunnen kinderen binnen het eigen gezag (thuis) blijven wonen (te denken aan bijvoorbeeld Angelique en Isar).

2. Zelfredzaamheid

Beslissingen zoveel mogelijk bij de betrokkene(n) laten

Zelfredzaamheid is in letterlijke zin niet helemaal reëel. Iemand kan niet alles alleen oplossen als hij er *juist* zelf niet meer uitkomt. Eigen Kracht spreekt daarom van 'samenredzaamheid', om het begrip een meer realistische of haalbare vorm te geven. Het idee is echter hetzelfde, namelijk om uit 'eigen' (in brede/familiale zin) kracht te putten, juist om krachtiger te worden. Een gevolg daarvan is dat het effect van een voornemen duurzamer is (d.w.z. minder kans op terugval) als het niet wordt aangedragen, maar zelf is gemaakt:

"Zoveel hulp in één keer als die de Eigen Kracht-conferentie veroorzaakt heeft, is me eigenlijk nog nooit gebeurd. Indertijd heb ik wel van allerlei hulp gehad, maar dat paste dan niet echt. Dit is eigen en dan blijft het effect langer."

Merk hierbij op dat ze zegt "veroorzaakt heeft", en niet "geboden heeft".

De werking van zelfredzaamheid wordt nadrukkelijk onderstreept door Doolan, die Eigen Kracht vertegenwoordigt op een conferentie (film website Eigen Kracht):

"Empowerment is an interesting concept. One of the things that I am absolutely sure about, is that power can only be taken by people; it cannot be given to them. So when we are talking about empowering families, we are talking about creating an environment within which those families can take power for themselves. And it's this process of taking the power, which is the empowerment we are looking for. So people can only take power. It cannot be forced upon them or cannot be given by us to them. [...]"

We need the family to be able to lead a 'home meeting'. So professionals provide information, and families are given the first chance to propose solutions. So we don't want professionals jumping in there and say 'I think this should happen' or 'I think you should do this'. What we want professionals to do, is to be very clear about their information, to be very clear about the nature of their concerns, but leave it to family groups to propose what should happen next. The reason for this is that responsibility and ownership cannot be compelled. Families will only develop responsibility and ownership when they take it for themselves."

Het 'teruggeven' van problemen heeft dus niets te maken met 'afwentelen', en het uit handen geven van zeggenschap of regie is geen teken van onmacht. Door vertrouwen te geven wordt zelfvertrouwen gestimuleerd, en door regie af te staan wordt een actieve houding gegenereerd. Dit is de insteek en het effect van de Eigen Kracht methodiek. Zo zegt Monique:

"Als mensen om mij heen mij voort kunnen helpen en ik het op den duur zelf weer aankan, dan kan ik de hulpverlening schrappen, want af en toe loopt het echt de spuigaten uit, dat hier soms in periodes wel vijf of zes hulpverleners over de vloer lopen."

waarmee ze aangeeft dat de zeggenschap over de hoeveelheid hulp niet eens meer bij haarzelf ligt, maar dat ze er haast door wordt overlopen. Liever brengt ze haar zaken zelf op de rit, zodat ze in haar eigen kring haar gezinsleven kan voortzetten. Ook haar dochter geeft hieraan de voorkeur:

"Als het nu niet goed gaat thuis en ik word weer uit huis geplaatst, dan kom ik helemaal nooit meer thuis. Dus daarvoor zijn we nu aan het kijken wat we er met z'n allen aan kunnen doen zodat ik thuis kan blijven wonen."

Eigen Kracht heeft met de conferentie gefaciliteerd in de 'samenredzaamheid' van dit gezin, met als doel om hulpverlening op den duur tot een minimum te beperken. De balans tussen hulp en zelfredzaamheid wordt dus gevonden in het begrenzen van hulp tot initiëren en faciliteren.

Nu zit er een lichte tegenstrijdigheid in 'het initiëren van zelfredzaamheid', maar als we te maken hebben met iemand in de problemen, dan kan het nodig zijn om zelfredzaamheid te activeren en vorm te geven. Om terug te komen op een constatering uit het theoretisch kader (p 13):

"Nu we mensen jarenlang hebben geproblematiseerd en begeleid, zullen ze niet meer ineens actief worden, zo legt een welzijnswerkster uit (in Nicis 2008:68): 'Ze stellen eerst de wedervraag 'En wie gaat me daarbij begeleiden?', als we willen dat ze iets gaan ondernemen'."

Vandaar dat het zo kan zijn dat er stimulans en begeleiding nodig is om zelfredzaamheid 'op de been te krijgen', met andere woorden dat er hulp nodig is om 'slapende' capaciteiten te doen ontwaken. Precies hierin faciliteert de Eigen Kracht Centrale.

3. Menselijke afstemming

Gedeelde, natuurlijke solidariteit als basis; bij het geleefde leven zijn

Wat opvalt aan de voorbeelden, is dat het kennelijk minder moeilijk of beschamend is om bij de anonieme overheid aan de bel te trekken, dan bij eigen familie of vrienden. Terwijl zij natuurlijkerwijs het verband vormen om problemen in op te lossen, zijn we zodanig gesocialiseerd dat het méér voor de hand ligt om het pad naar de overheid te bewandelen. Afgezien van deze gewenning speelt ook schaamte een rol:

“Het is heel moeilijk om aan te geven van ‘ik heb jullie echt even nodig’, en niet zomaar voor een keertje, of voor een spijker in de muur, maar gewoon écht.”

Of:

“Een beetje vreemd is het wel. Want waarom zouden er anderen nodig zijn om ons bij elkaar te brengen, zou je zeggen. Maar als mensen zich schamen, zeggen ze vaak niets.”

Nog een oorzaak kan gevonden worden in de maatschappelijke tendens tot individualisering (SCP 2004), waardoor het wellicht minder vanzelfsprekend is geworden om bij naasten aan te kloppen voor hulp. En toch kunnen we ons niet onttrekken aan de natuur, en wil men in zo'n situatie iets wat een overheid of professional niet kan bieden:

“[...]Dat er mensen zijn die om je geven. Je hebt de liefde nodig.”

Het kan echter ook voorkomen, zoals in sommige voorbeelden inderdaad het geval was, dat mensen niet meer het gevoel hebben dat iemand zich om hem/haar bekommert, laat staan dat diegene zou willen helpen. Als mensen echter persoonlijk worden aangesproken door iemand (de coördinator) buiten een eventuele conflictsituatie om, wordt er een moreel appèl op diegene gedaan, en kan iemand zich geroepen of zelfs vereerd voelen om te helpen; de hulp hoeft daardoor niet eens op basis van een innige vriendschap aangeboden te worden. Het is bovendien “s een keer iets anders”, zoals deze vrouw zegt:

“Ik vond het ook wel boeiend om te doen, het heeft gewoon iets om daar samen iets in op te bouwen.”

Als er dan een losjes gekoppelde kennissenkring bij elkaar wordt gebracht, ontstaat vervolgens vanzelf een familiaal gevoel, omdat je met hetzelfde doel en voor dezelfde persoon iets wilt bereiken. Dan wordt het probleem van het individu een probleem van de groep, en maken ook cultuurverschillen niets meer uit:

“Ja dat is toch bijzonder, dat je met zoveel verschillende soorten mensen dus, van allerlei pluimage zeg maar, van verschillende afkomsten, dat je toch zo als een eenheid kan praten met elkaar. Want ja, dan wordt het kringetje heel klein. Het is net alsof je familie bent van elkaar allemaal.”

Het spreekt echter voor zich dat niet alle problemen in eigen kring kunnen worden opgelost, tenzij zich daarin ook nog toevallig een dokter, psychiater en opvoedingsdeskundige bevindt. Met het plan moet dus in sommige gevallen wel weer aangehaakt worden bij 'onpersoonlijke' organisaties. Toch blijf je je ook dan gesteund voelen door het feit dat het hulpplan in eigen kring tot stand gekomen is en gezamenlijk gedragen wordt. Mensen weten ineens echt van je situatie af, zijn geactiveerd en voelen de urgentie om je bij te staan. Solidariteit kan dan blijven voortbestaan, ook al zou de 'echte' hulp uitbesteed worden aan formele organisaties. Bijvoorbeeld:

"Omdat wij nu van haar situatie weten, zoeken we haar op, doen mijn zus en ik boodschappen en laden we haar ov-chip op zodat ze ergens komt."

Het is, kortom, *juist* op basis van solidariteit dat hulp door de Eigen Kracht methode geboden wordt.

4. Integraal/totaal & intuïtief/begrijpelijk

Vermijden van hulpverleningschaos; de mens niet opdelen in indicaties maar als geheel zien en helpen; het referentiekader van de mens als uitgangspunt.

Om aan dit criterium echt goed te kunnen voldoen, moet eigenlijk het hele systeem van taakstellingen, afgebakende budgetten en indicatiestellingen worden verlaten. Zo niet, dan is het hoogst haalbare een zo goed mogelijke samenwerking tussen verschillende 'beleidskokers' of organisaties met onderling uiteenlopende doelstellingen. Samenwerking, onvermijdelijk een jubelbegrip, is echter geen panacee, zo vindt dhr. Doolan:

"Agencies are always criticized for not working together. I have never yet read a child death report that didn't say that. Every child death report you ever read, says 'if agencies had worked better together, this child would have been safer'. This is not true. We always want agencies to work together, but that won't save children, nor make them safer"

Het begrip 'samenwerken' heeft namelijk nog altijd als vertrekpunt de hulpverlenende organisaties, die qua hulp zo goed mogelijk *bij elkaar* pogen aan te sluiten. Zodra het vertrekpunt echter het sociale netwerk vormt, dat vervolgens met een onafhankelijke coördinator de eventueel benodigde hulp van verschillende organisaties aan elkaar rijgt in het algehele hulp-actieplan, zijn de rollen omgedraaid; dan speelt men als familie een 'thuiswedstrijd' in plaats van een 'uitwedstrijd'. Alleen als professionele hulp na discussie en overleg met het sociale netwerk door dat netwerk zelf nodig wordt geacht, wordt het pas aangehaakt (tenzij een gezin onder toezicht staat en verplicht is tot hulpverlening). Hierdoor blijft de hulpverlening overzichtelijk: er wordt immers zelf om gevraagd.

De bespreking in het netwerk waarborgt bovendien dat de betreffende burger als geheel wordt gezien: Omdat er na 'de informatieronde' niemand buiten de sociale kring bij het bespreken van het hulpplan mag zijn, zal automatisch het intuïtieve referentiekader van de mens worden gehanteerd. Het netwerk waarborgt dus dat de persoon en diens situatie als geheel wordt beschouwd. Zodoende ontstaat er één plan dat alle facetten behelst.

Met behulp van de netwerkconferentie als ‘versmeltingswereld’ wordt dus aan het probleem van versnippering tegemoet gekomen, zonder dat de uitvoerende overheidsorganisaties het moeilijk te vervangen en weloverwogen systeem van taakstellingen zouden hoeven veranderen.

5. Beweeglijkheid/Flexibiliteit

Protocollen en regels mogen niet te belemmerend werken

Hulpverleningsorganisaties hebben te maken met protocollen en regels omdat ze bevoegd zijn om grote verantwoordelijkheden te dragen. Om die reden zijn er dan ook regels ontworpen. De Eigen Kracht Centrale is echter geen afgeleide of uitbesteding van een staatstaak. Het ‘hoeft’ niks. Je koopt hulp in op een nader in te vullen manier, en de verantwoordelijkheid is er alleen ten aanzien van het succes van de conferentie en het (langdurig) effect van het zorgplan. Omdat de hulp niet ‘uitgevoerd’ wordt, is er weinig risico tot falen met alle mogelijke gevolgen van dien (te denken aan de zaak Savanna). Het spreekt daarom voor zich dat deze organisatie, in tegenstelling tot uitvoeringsorganisaties, weinig hinder heeft van protocollen en regels. Dat heeft echter evenzeer te maken met de overzichtelijke verantwoordelijkheid, als met de insteek van de methode. Niettemin: de methode stelt voorop dat het vrij in te vullen plan van de burger de leidraad vormt, en dat ‘regelgeving’ louter invulling krijgt door het stellen van een kader (‘veilig en wettig’).

6. Meertalig

Een brug vormen tussen logica/taal van systeem en mens

De Eigen kracht conferentie is bedoeld als brug tussen het verschil in logica van systeem en mens. Dit onderschrijft Doolan als volgt:

“In child welfare and in any human service or organisations that relate with families, we have a systems’ problem. We have a family system on the one hand, trying to interact with a professional or agency system on the other. The problem is that these two systems are very different from each other, which makes working together extremely difficult. The professional system is politically driven. It is very strongly organised and structured. It works on the basis of procedures, manuals, instructions, and rules. Everybody in the organization is meant to know their role and what they do, and they carry out their job according to that scheme. However, in a family system things are different. Each family is unique. A family is less likely to be as structured; it is a loosely structured social construct. It is understandings based rather than rules based. Every family has varying levels of what they want to achieve, and various understandings about their goals and their aspirations. And every family has its own cultural way of running their family. So they have their own way of doing things; at least they don’t fit neatly into a common rulebook about how families operate. So we’ve got to be thinking in systems’ terms about what happens when a

family's system contacts an agency's system. The first thing that happens if we don't pay special attention to this, is that parents and children get caught up in our system. They get caught up in a social work system. [...] Remember too that, while interacting with this agency system, people often don't have around them other people who could be supports to them." [...]

"The family group conference can bridge these two understandings. To bring these two systems together, we create the position of the coordinator. And the conference then becomes the means for these two systems to talk to one another. And the result of that discussion is a collaborative plan that is owned by both the family and the professional system."

De werking en positie van een Eigen Kracht conferentie is, kortom, als volgt in beeld te brengen (bron: website Eigen Kracht, ook: Beek & Muntendam 2011:37):

Brug slaan tussen organisatie en families



Aangezien we in het theoretisch kader constateerden dat beide logica's nu eenmaal nooit of niet gemakkelijk zullen samenvallen, is het criterium gesteld om 'meertalig' te zijn. Door beide logica's naar elkaar te kunnen vertalen en daarmee te faciliteren in wederzijds begrip, kan er effectief samengewerkt worden. Aan dit criterium wordt dus voldaan door de onafhankelijke Eigen Kracht-coördinator die zelf buiten het hulpverleningscircuit staat, maar wel voldoende opgeleid is om die logica te begrijpen.

7. Zuinig

Zoveel mogelijk bereiken met zo min mogelijk kosten

Een Eigen Kracht conferentie heeft zelf een prijs. Die prijs is echter relatief, omdat daarmee grotere kosten voorkomen kunnen worden. Ook dat is een criterium voor kostenefficiëntie. We richten ons daarom op de kosten die voorkomen kunnen worden door het inschakelen van hulp uit eigen kring. We beginnen met de kosten die bespaard kunnen worden in het domein jeugdzorg. Daarover zegt dhr. Gerritsen, bestuursvoorzitter Bureau Jeugdzorg Amsterdam (film website Eigen Kracht):

“Uit elk wetenschappelijk onderzoek blijkt: Het werkt. 80% van de plannen of zelfs meer zijn minstens gelijkwaardig of soms zelfs beter dan het plan wat de professional zelf zou hebben bedacht. 80-90% van de gevallen wordt uitgevoerd zoals men in het plan voorneemt en heeft succes. En dan heb je het niet alleen over het succes op de kwestie van de duurder wordende zorg waar wij nu voor staan met zijn allen, maar ook gewoon de simpele dingen als het op orde krijgen van het huis, het helpen bij de financiële administratie, het zo nu en dan eens oppassen op de kinderen zodat moeder of vader eens even wat rust krijgt. Al die ‘huis op orde zaken’ die zo cruciaal zijn om juist de duurdere zorg ook echt te laten renderen [...]. En misschien dat aan het eind van de Eigen Kracht conferentie ook wel blijkt dat het niet meer nodig is of dat het goedkoper kan. [...] En wat ook nog belangrijk is, in recent onderzoek in de Amsterdamse regio is ook nog eens gebleken dat als je de Eigen Kracht conferenties uitvoert voordat je de dure jeugdzorg inzet, er sprake is van minder dure jeugdzorg, korter durend en ook bij minder verschillende instanties. Dus het is, los van de humane kant van een beter vervolg, ook nog eens een bijdrage aan de betaalbaarheid van het hele jeugdzorgsysteem, want daar hebben we ook grote behoefte aan.”

Door preventief en ondersteunend uit eigen kring hulp te krijgen, kunnen maatschappelijke kosten voor professionele zorg zoals maatschappelijk werkers, schuldhulpverlening, jeugdzorg, pleeggezinnen of eventueel psychologische zorg dus teruggedrongen en in sommige gevallen zelfs voorkomen worden, zo concludeert dhr. Gerritsen.

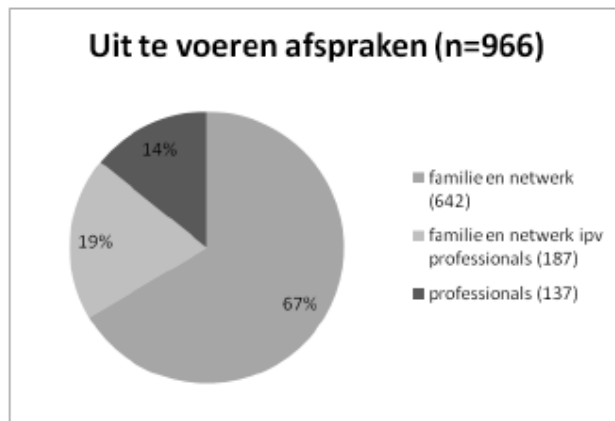
De opbrengsten en bestendigheid van de gemaakte plannen werden door Schuurman & Mulder berekend in opdracht van Eigen Kracht zelf (2011), en vervolgens in opdracht van de Stadsregio Amsterdam (2012) in kaart gebracht. Zij komen in het onderzoek van 2011, waarin zij van 100 conferenties onderzochten wat het opleverde in termen van wat mensen zelf aan plannen en acties oppakken en wat aanvullend van professionals moet komen, onder andere tot het volgende resultaat (Schuurman & Mulder 2011:29):

“Van alle acties waartoe in plannen van conferenties wordt besloten, betreft 19% (gemiddeld 3,7 actie per plan) acties waarin familie en netwerk taken op zich nemen die anders door professionals uitgevoerd zouden zijn. Het voorkomen van een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing zijn hierin niet meegenomen. Hier is dus

ⁱ Bijvoorbeeld Wijnen-Lunenburg et al. 2008, of Jagtenberg et al. 2011, of Oosterkamp-Zwajcer & De Swart 2012, of Schuurman & Mulder 2011; 2012.

sprake van substitutie: acties die door professionals uitgevoerd zouden worden, worden door familie en netwerk 'overgenomen'. In 51% van de EK-conferenties doet dit zich voor. [...] Bij 41% van de EK-conferenties komen beroepskrachten helemaal niet meer aan bod omdat familie en/of netwerk volledig zelf de uitvoering van de plannen doet."

Voor de overzichtelijkheid: de gemiddelde verdeling van gemaakte afspraken (n=966) over 100 conferenties brengen zij als volgt in beeld (2011:27):



Een andere sector waar Eigen Kracht Conferenties besparend kunnen werken of grote kosten kunnen voorkomen, is de sociale huur. Woningcorporaties hebben geregeld te maken met woningontruiming, waarbij mensen door een grote huurachterstand uit hun woning worden gezet. In 2010 is dit in 4.616 gevallen gebeurd (website Aedes). Met zo'n ontruiming is eigenlijk niemand blij. Zo zegt dhr. Mommers, directeur van woningcorporatie 'Eigen Haard' in Amsterdam (in: Wiercx 2011):

"Een woningontruiming is voor mensen die het betreft een klap. Het kost ons als verhuurder geld en maatschappelijk wordt niemand er beter van. [...] Zo'n ontruiming wijst eigenlijk op een mislukking."

In een document over Eigen Kracht-conferenties bij (huur)schulden (Wiercx 2011:5) worden de kosten van een ontruiming afgezet tegen de kosten van een Eigen Kracht-conferentie:

"Een officiële ontruiming met deurwaarder, slotenmaker, verhuizers en opslag kost gemiddeld € 14.000.ⁱ Dit bedrag komt ten laste van de woningcorporatie. Na de opruiming komen daar nog kosten bij voor tijdelijke huisvesting, begeleiding en schuldregeling. [...] Die

ⁱ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rapporteert in november 2009 de volgende cijfers:

- Kosten ontruiming: gemiddeld € 7.500 euro, ten laste van de gemeente
- Kosten bijzondere bijstand voor herhuisvesting: gemiddeld € 1.500
- Kosten maatschappelijke opvang bij geen vervangende woonruimte: gemiddeld € 29.000 euro

Uitgaande van een eigen bijdrage van de burger van € 6.000, en van een laag ingeschat percentage van 10% waarvoor geen vervangende woonruimte wordt gevonden (niet uitgaande van een gemeente met een zwakke sociale structuur), komen zij uit op een lagere kostenpost voor de overheid, namelijk € 11.900 per ontruiming.

kosten lopen verder op naarmate het langer duurt voor iemand na de huisuitzetting weer een huis heeft. In Amsterdam worden die kosten verhaald op de overheid. De werkzaamheden voor een Eigen Kracht-conferentie kosten de woningcorporatie € 600. De kosten van de conferentie zelf worden betaald door de gemeente Amsterdam; dit is gemiddeld zo'n € 3.700 per conferentie."

Dhr. Ossel, wethouder in Amsterdam voor o.a. wijkaanpak, volkshuisvesting en armoede, legt uit waarom zij de kosten van de conferentie voor rekening nemen (in: Wiercx 2011: 7):

"Wij betalen dat bedrag, omdat het ook ons belang is dat sociaal zwakke mensen met huurschuld niet uit huis gezet worden. [...] We zijn op zoek naar de meest kosteneffectieve oplossing."

De woningcorporatie 'Eigen Haard' uit Amsterdam werkt structureel samen met de Eigen Kracht Centrale. Dit verloopt als volgt (Wiercx 2011): Een week voor de ontruiming bezoekt een buitendienstmedewerker van Eigen Haard de huurder met huurschuld. Dan brengt hij/zij de aanstaande ontruiming ter sprake en vraagt wat er nog geregeld kan worden om de ontruiming te voorkomen. Als de huurder wil werken aan een oplossing, maar het niet alleen kan, wordt een Eigen Kracht-conferentie aangeboden om de problemen op te lossen. En paar weken later bij de conferentie legt de woningcorporatie dan het kader neer (de eis dat de huur stabiliseert en er een plan voor betaling komt). Als met het resultaat van de conferentie aan dit kader voldaan wordt, ondertekent de corporatie het plan en kan de deurwaarder worden afgebeld: winst voor iedereen.

De kosten voor een conferentie (tussen €1.900 en €4.500, doorgaans €3.300) zeggen dus niets zonder het bredere verband van de te voorkomen of te besparen kosten. Jagtenberg, De Hulst & De Roo van de TU Delft deden daarom onderzoek (2011) naar de maatschappelijke opbrengsten van Eigen Kracht conferenties voor multi-probleemgezinnen met een indicatie voor jeugdzorg: Op een precieze/gedetailleerde wijze komen zij uit op een potentieel te besparen bedrag van 4,8 miljoen euro op 100 multi-probleemgezin conferenties. Dergelijke berekeningen blijven echter een schatting, omdat de te besparen kosten gebaseerd moeten worden op een scenario dat voorspeld dient te worden. Schuurman & Mulder (2012) keken daarom, in opdracht van de gemeente Amsterdam, bij 100 gezinnen wat er na 1 jaar daadwerkelijk aan kosten zijn bespaard. De 'zwaarte' van de casussen loopt op van 'geen aanwezigheid van ondertoezichtstelling en ook geen dreiging daarvan' (n=37), naar 'aanwezigheid van uithuisplaatsing' (n=47) (2012:23). In het onderzoek zijn dus de feitelijke kosten gedurende het eerste jaar na de 100 conferenties meegenomen, die anders kunnen zijn dan geschat omdat plannen toch nog anders zijn uitgekapt. Zij komen tot de conclusie dat met 100 conferenties na een jaar 1,7 miljoen is bespaard (de kosten van de 100 conferenties zelf zijn daarin al doorberekend) (2012:10).

Wat we hoe dan ook met zekerheid kunnen concluderen, is dat de hulp vanuit een sociale kring per definitie goedkoper is dan de hulp van professionele organisaties. De kosten van een conferentie moeten dan worden afgezet tegen de te besparen kosten, en daarbij trekt het inzetten van een conferentie gemiddeld aan het langste eind.

4.5 Deelconclusie

Leeswijzer:

Welke struikelblokken zich traditioneel voordoen (op basis van het theoretisch kader) staat in de 1^e kolom, en de wijze waarop de Eigen Kracht Centrale daar het hoofd aan biedt staat in de 2^e kolom.

<i>Bevindingen</i>	Traditionele hulpverlening	Eigen Kracht Centrale
Zelfbeschikking	Hulp is niet begrensd; hulp is een 'handelswaar' dat niet op basis van vraag tot stand komt. Burger zelf noemt het 'de spuigaten uitlopen'. Teveel <i>over</i> mensen praten in plaats van <i>met</i> . Kinderen worden soms wel érg preventief 'afgepakt'.	Zeggenschap en regie over eigen leven is de grondslag van de EKC. Mensen praten louter <i>zelf</i> over hun <i>eigen</i> hulpplan. Hoe serieuzer de problematiek, hoe meer indringend de noodzaak om het gezin zelf te betrekken in de te nemen stappen.
Zelfredzaamheid	Burgers worden onvoldoende in staat geacht en in staat gesteld om zelf na te denken. Vervolgens wordt 'empowerment' verwacht. Maar kracht kan niet worden 'opgelegd', het moet zelf worden aangegrepen in een milieu waar dat mogelijk wordt gemaakt.	Hulpverlening minimaliseren. Rollen omdraaien: Zelf oplossen, tenzij. Samenredzaamheid als natuurlijk concept. Terughoudendheid wat betreft professionals die zeggen 'dit en dat moet je doen'. Alleen initiëren en faciliteren.
Menselijk	Solidariteit is 'geprofessionaliseerd' tot een administratief rechten- en plichtenstelsel. Betekenis is geërodeerd en mededogen is in anonimiteit gedrukt. Overheid vervult rol van onpersoonlijke vader. Gevolg: dwarsliggers of zorgmijders; geen wederkerigheid maar vanzelfsprekendheid of 'klantontevredenheid.'	Door schaamte trekken mensen niet bij eigen netwerk aan bel. Daarom geeft EKC een steuntje in de rug, en overbrugt de coördinator soms zelf die drempels. Probleem van een individu wordt niet probleem van een organisatie, maar van het eigen netwerk. Steun wordt door bekenden in grote daden of kleine symbolen gegeven.
Integraal/ Totaal & Intuïtief/ Begrijpelijk	Hulpaanbod bij multiproblematiek is fragmentarisch en ingewikkeld. Hulp is verkokerd; overlapt of dekt niet af. Er wordt gestreefd naar samenwerking, maar vertrekpunt blijft weer de organisaties. Geen aansluiting bij intuïtie hulpbehoevende.	Vertrekpunt is niet het referentiekader van organisaties, maar van het netwerk. Familie speelt 'thuiswedstrijd'. Hulpbehoevende wordt als geheel gezien en geholpen; er ontstaat één plan dat alle facetten van hulp behelst (geen versnippering).
Beweeglijkheid/ Flexibiliteit	Protocollen, regels en vastgestelde plannen van aanpak als gevolg van verantwoording en risicobeperking verkleinen 'discretionaire ruimte' en maken maatwerk onmogelijk. Burger past niet in script en herkent zich niet in 'confectie aanbod'.	Het plan van aanpak/ het hulpplan wordt zonder professionals gemaakt. Dan wordt gekeken of het haalbaar, veilig en effectief is. Bij ondertoezichtstelling ligt er een kader van eisen (waarmee een uithuisplaatsing van een kind kan worden voorkomen).
Meertalig	Organisaties spreken in een taal en vragen om communicatie die 'bureaucratisch competente' burgers veronderstelt. Dit is niet reëel voor 'de kwetsbare burger'. Gevolg is miscommunicatie: zender bereikt ontvanger niet (naar beide kanten). Dus een zgn. patstelling en 'een niemandsland'.	Eigen Kracht coördinator is zelf geen hulpverlener en is onafhankelijk. Vertaalt letterlijk in de informatieronde de verwachting van de hulpverleners naar de aandachtspunten voor het hulpplan. Hulpplan en conferentie heeft beide talen in zich verenigd.

Zuinig	Is een gevolg van alle voorgaande variabelen; als hulp niet succesvol is, is het automatisch voor een deel verspilling. Er is echter geen ruimte meer voor verspilling; nood tot bezuinigen vraagt om een slimmere aanpak.	Uitgangspunt is 'eigen kracht, tenzij'. Daardoor wordt kostbare hulpverlening tot een minimum beperkt. Opvallend is het kunnen voorkomen van woning-ontruimingen en uithuisplaatsingen van kinderen. Het laatste voorkomt grote maatschappelijke kosten. Gemiddelde besparing bij gezinnen met indicatie voor Jeugdzorg van € 17.000.
---------------	--	---

4.6 Evaluatie en discussie

Wat direct opvalt, is dat op alle variabelen tegemoet wordt gekomen aan de in het theoretisch kader geschetste problemen omtrent overheidshulp. Wat meespeelt in het resultaat, is dat deze organisatie feitelijk buiten de traditionele institutionele structuur van hulpverlening staat. De Eigen Kracht Centrale is dan ook geen eigenstandige hulpverlener in die zin, dat er kunde van professionele hulpverleners in huis is. Het is feitelijk een besluitvormingsmodel. De organisatie veronderstelt daarom al de aanwezigheid van professionele hulpverleningsinstanties. Juist omdat de Eigen Kracht Centrale buiten de 'geïstitutionaliseerde' hulpverlening staat en in feite alleen de verantwoordelijkheid draagt voor een succesvolle conferentie met een duurzaam plan van aanpak, ontstaat de vrijheid om, terugkomend op termen van De Mul (2006), ruimte te laten voor *het toeval*, *het ongewisse*, of *het plotselinge*. Want het ergste dat er fout kan gaan is een matig plan van aanpak, waardoor uiteindelijk toch de professionele hulpverlening het over moet nemen. Het ergste dat er fout kan gaan bij professionele hulpverlening daarentegen, zijn doden. Het spreekt dus voor zich dat de Eigen Kracht Centrale minder 'dichtgeregeld' is, en meer ruimte durft te bieden voor zelfbeschikking, zelfredzaamheid, en wat al niet meer. Dhr. van Pagée, bestuurder van de Eigen Kracht Centrale, kaart zelf precies deze 'uitdaging' aan (voorwoord in Wiercx 2011):

"Een interessante vraag is vervolgens hoe deze benadering ingevoerd kan worden in een professioneel systeem [...]"

Deze vraag laat ik onbeantwoord, omdat dit feitelijk een nieuwe onderzoeksvraag is. Het enige dat ik hierbij constateer, is dat het voor een hulpverleningsorganisatie met professionals in de uitvoering die grote verantwoordelijkheden dragen, moeilijker is om dit soort flexibiliteit te institutionaliseren; er ontstaat vanzelf al een soort contradictio in terminis. Omdat een eventuele vervolgstap waarschijnlijk voor beide casussen een punt voor verdere reflectie is, komen we hierop terug in de eindconclusie (§6.3 Reflectie en afronding).

Het feit dat de voorwaarden gunstiger zijn, doet eigenlijk geen afbreuk aan het positieve resultaat. We richtten ons in de onderzoeksvraag tenslotte niet op institutionele inbedding van de organisatie

(ook al speelt dat een rol in het resultaat), maar op de *invulling* van hulp: de werkwijze/aanpak/bejegening.

Kijkend naar de werkwijze van de Eigen Kracht Centrale, noemt dhr. Rombout, hoofd van Bureau Frontlijn (de volgende casus), wel een aantal kanttekeningen. Die hebben vooral betrekking op gezinnen in een (acute) crisissituatie, waarmee hij doelt op een lege koelkast (geen inkomen), schuldenproblematiek (deurwaarders, dreiging van uithuiszetting door de verhuurder of afsluiting van gas/water/licht), ongezonde woonomstandigheden (vies/slecht huis met teveel mensen in één flat), opvoedingsproblematiek (ondertoezichtstelling of dreiging van uithuisplaatsing door jeugdzorg). Mw. Dirkzwager noemt dit “dat de basisvoorwaarden om te leven” niet aanwezig zijn (03-07-12):

“Soms klaagt bijvoorbeeld de juf dat kinderen niet opletten. Wat er dan feitelijk aan de hand blijkt is dat ze met 10en in een flat wonen. Dat zie je echt in Rotterdam-Zuid. Dan gaan jonge kinderen, die eigenlijk tussen 7 en 8 in bed moeten liggen, niet voor 11 uur naar bed. En dan is er ook nog niet altijd brood op de plank. Bij dat soort situaties zijn de vragen op zo’n conferentie ook anders. Moeder moet namelijk allereerst eten op de plank hebben. Een topic kan dan concreet zijn: “Hoe krijgt moeder eten op de plank”, of we proberen pedagogische ondersteuning vrijblijvend te introduceren tijdens de informatieronde als jeugdzorg er niet al op zit. In ieder geval moeten eerst de basisvoorwaarden om te leven op de rails komen.”

Dhr. Rombout is van mening dat je niet van medeburgers kunt vragen om een ‘crisis’ omtrent basisvoorwaarden op te lossen of om iemands leven op de rails te brengen, omdat hij dat een taak van de staat acht (04-07-12):

“Kijk, ik vind Eigen Kracht conferenties op zich een goed idee, want als het eigen netwerk iemand in de gaten houdt is dat goed. Maar mijn idee is: je lost wel eerst de crisis op. Want het netwerk zit er ook niet op te wachten om gelijk geconfronteerd te worden met giga problemen, dus er zorg eerst dat er een aardig stabiele situatie is, en dan tegen het netwerk van als jullie nou dit en dit doen, dan hou je de situatie stabiel.”

[...]

“Dus wat je niet moet vragen is: Los de crisis eens op. Daar zijn ze niet van, en daar zijn ze ook niet voor. Want dan is het veel te belastend. En een ander punt is: Je krijgt wel een soort levenslang met sommige mensen, en dan moet je je afvragen als mensen eraan gaan beginnen [...]. Dus ik heb daar iets andere denkbeelden over. Wij proberen zoveel mogelijk dat iemand het toch onafhankelijk kan.”

Feitelijk ziet dhr. Rombout het zo, dat het ‘leren zwemmen’ van ‘verdrinkende’ mensen een staatstaak is, en dat Eigen Kracht daaropvolgend kan faciliteren door ‘reddingsboeien’ in het water te bieden (04-07-12):

“Kijk, 85% van de mensen redt zich best, hebben hun eigen netwerk, een eigen kleindochter of een zoon die van alles voor ze regelt. Die willen helemaal geen vreemde lui aan huis, dat is prima zo. Alleen die 15% die kan én slecht functioneren in die overheid dus die vindt de weg niet, én die hebben een slecht netwerk. Nouja, dan gaat het dubbel op. Dus voor die

mensen moet je zo snel mogelijk zorgen dat ze én wel kunnen functioneren, en dan zie je dat ze ook weer veel gemakkelijker een netwerk krijgen. [...] af en toe vallen ze weer eens terug, en dan zorg je voor reddingsboeien. En reddingsboeien is eigen kracht. Dat is de buurvrouw, de buurman, dat is een neef, een tante waar je terecht kan, die gewoon omkijkt naar mensen. Gewoon de normale contacten en menselijkheid.”

Een ander punt van kritiek dat hier tussendoor genoemd wordt, is dat ‘de 15%’ vrijwel geen (vruchtbaar) netwerk heeft, en als je dat wel bij elkaar kan verzamelen, het een effect geeft van ‘de blinde helpt de dove’. Ik vroeg mw. Dirkzwager toevallig de dag ervoor al in hoeverre een gemêleerd netwerk een voorwaarde is voor een geslaagde Eigen Kracht-conferentie en een werkbaar actieplan, waarop ze aangeeft (03-07-12):

“Ten eerste kun je nooit voor anderen bepalen ‘zij kunnen het niet’. Maar ik moet zeggen dat ik in het begin ook dacht: ‘dat gaat nooit lukken als er geen coördinator bij het daadwerkelijke opstellen van het hulpplan is’. Inmiddels heb ik 435 conferenties in Rotterdam begeleid, en ik kan het echt op één hand tellen dat de conferenties niet goed verliepen. Als dat zo was, had de coördinator geen goede voorbereidingen getroffen en het netwerk niet goed ingeschat. Maar het is onzin dat multi-problem gezinnen daar niet toe in staat zijn om met elkaar een plan te maken. We krijgen veel aanmeldingen van Jeugdzorg en van de William Schikker Groep. Bij het laatste gaat het vaak om zwakbegaafde ouders die een kind hebben. Dat zijn dus allemaal vrij zware gevallen. Maar daar krijgen we steeds meer aanmeldingen van. Dus als dat zou teleurstellen, zou dat niet gebeuren. Het vertrouwen wordt dus gebaseerd op eerder gedane EK-conferenties. En het blijkt echt dat ook heel zwak functionerende gezinnen een netwerk kunnen optrommelen en met een goed plan komen. En juist als er basale kennis ontbreekt, kan dit prima opgevangen worden door medeburgers. Mijn ervaring is dat er heel vaak toch ergens weer zomaar een tante of een verre buur komt om de boel op de rails te zetten. Ik heb maar een paar keer ervaren dat er echt geen positief, opbouwend netwerk is. En als dat toch zo is, als er weinig te halen valt uit het netwerk, dan is dat alsnog nuttige informatie voor Bureau Jeugdzorg, want die weten dan in ieder geval wat daarvan te verwachten is.”

[...]

“Maar wij doen veel multi-problem gezinnen hoor, dat gaat goed. Zo meldt het ene na het andere Antilliaanse gezin uit dezelfde straat in Rotterdam-Zuid zichzelf aan, dat horen ze dan van elkaar. Wat zij ook zo mooi in hun systeem hebben zitten, veel meer dan wij, is dat als een familielid in problemen komt, je hoort te helpen.”

Inhakend op de laatste zin, grijpt ook dhr. Rombout terug op de natuurlijke wijze waarop problemen ‘vroeger’ zonder staatsingrijpen werden overgenomen door de rest van de familie (04-07-12):

“Ja vroeger ging het ook zo he, dus af en toe logeerde je bij oom en tante want mama daar ging het af en toe niet goed mee, nou en dan na een paar weekjes was mama weer op de rit, en dan kon je weer terug naar huis. Niks aan de hand, kinderen geen hechtingsproblemen of

stoornissen [door uithuisplaatsingen], nee kinderen hadden gewoon een paar extra vaders en moeders en die waren ook oom en tante. Nou, daar kan een kind prima mee leven.[...]. Zo moet het ook, want anders wordt het veel te duur.”

Samenvattend, biedt het besluitvormingsmodel van de Eigen Kracht Centrale voor het traditionele domein van hulpverlening een interessante proeftuin om te kijken wat er nou eigenlijk gebeurt als je zelfbeschikking teruggeeft, en de nadruk legt op zelfredzaamheid. Zou je de Eigen Kracht conferenties als ‘pilot’ zien, dan is namelijk de constatering dat dit nooit catastrofale gevolgen heeft, en dat het hulpplan van het eigen netwerk minstens zo goed en zeker zo effectief blijkt. Even terug naar Mike Doolan, die vaak het bezwaar hoort dat als er echt sprake is van zware problematiek, je niet van de familie kan verwachten dat deze in staat is om de lasten daarvan te dragen. De interessante wending die hieraan gegeven wordt door Eigen Kracht, is dat *juist* bij zware problematiek het risico extra groot is dat de staat ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer, en dat juist dan eerst de familie de kans moet krijgen om betrokken te worden in dat wat gaat volgen. Als dan blijkt dat het netwerk inderdaad onvoldoende in staat of toegerust is om de lasten van hulp te dragen, kan professionele hulpverlening alsnog volgen, maar dan heeft de burger tenminste zeggenschap gekregen, is er alles aan gedaan om ‘learned helplessness’ te voorkomen, en heeft de familie zich gehoord kunnen voelen in hun eigen taal. Zo bezien is zo’n conferentie vooral een *recht*, zoals dit in Nieuw-Zeeland inderdaad is geëffectueerd. Dit recht heeft positieve gevolgen voor de autonomie van de familie, maar ook voor de te besparen kosten van professionele hulp. Eigen Kracht is dus een kostenbesparend, maar ook menselijk (in letterlijke en figuurlijke zin) voorportaal binnen de bestaande structuren.

5. Casus alternatieve methode: Bureau Frontlijn

5.1 Beschrijving van de werkwijze

Bureau Frontlijn is een projectbureau van de gemeente Rotterdam. In de naam zit de strijdlustige term 'frontlijn'. De frontlijnbenadering is breder van aard; het is een begrip binnen een daadkrachtig aanpak-discours, waarbinnen ook begrippen als 'buurtregisseurs', 'stadsmariniers', 'interventieteams' en 'frontliniewerkers' te plaatsen zijn (Trommel 2009:8). De frontlijnpositie, letterlijk het eerste gelid van een (troepen)opstelling, duidt op het letterlijk oog in oog staan; terwijl er een leger aan overheidsinstanties in de rug staat, vindt op deze plek de daadwerkelijke interactie met de burger plaats. Op dit specifieke niveau van uitvoering doet zich een heel andere dynamiek voor dan in de rest van het leger; er moet intelligent ingespeeld worden op de onverwachte bewegingen van de burger, die telkens weer een individuele, unieke situatie vertegenwoordigt. Frontlijnsturing is dus gebaseerd op de kenmerken van de kleinst mogelijke 'handelingseenheid' in het openbaar bestuur: de directe interactie tussen uitvoerende professionals en burgers (Hartman & Tops 2005b:4). Kenmerkend aan frontlijnsturing is dat de kwaliteit van de concrete (inter)actie voorop staat. Om deze kwaliteit te bieden, wordt telkens in de specifieke situatie gedoken om te doorzien wat er werkelijk speelt, om daardoor zo effectief mogelijk te kunnen interveniëren. Elk uitvoeringsproces is dus anders en heeft een eigenstandig 'karakter' (Hartman & Tops 2005a:22). Hierdoor liggen uitvoeringsprocessen niet zomaar in het verlengde van het beleidsproces; de specifiek benodigde hulp per situatie is sturend en leidend. Hiermee beoogt de frontlijnbenadering het gat te dichten tussen enerzijds het 'confectie-aanbod' (Daamen 2011:6) van de overheid, en anderzijds de burger die bij complexe multiproblematiek maatwerk behoeft. Aangezien een overheid bestaat bij gratie van het volk, ontstaat er een legitimiteitsprobleem als de (via de volksvertegenwoordiging overeengekomen) publieke waarden de burger niet weten te bereiken. Dit soort 'bruggenbouwers' zijn dus een wezenlijk element voor de verhouding tussen overheid en burger, wanneer hulp anders de plank zou misslaan.

Bureau Frontlijn is in 2006 opgericht vanuit de keten Handhaving van de gemeente Rotterdam. Vanuit het overleg in deze keten ontstond het idee voor een projectbureau dat nieuwe methodieken zoekt om de problemen die zich voordoen in achterstandswijken aan te pakken, met als insteek om reguliere processen te verbeteren. De keten Handhaving doorsnijdt meerdere gemeentediensten: Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Directie Veilig, Stedenbouw en Volkshuisvesting, Publiekszaken, en Belasting. Concreet kreeg Bureau Frontlijn vijf opdrachten mee (van: website Bureau Frontlijn):

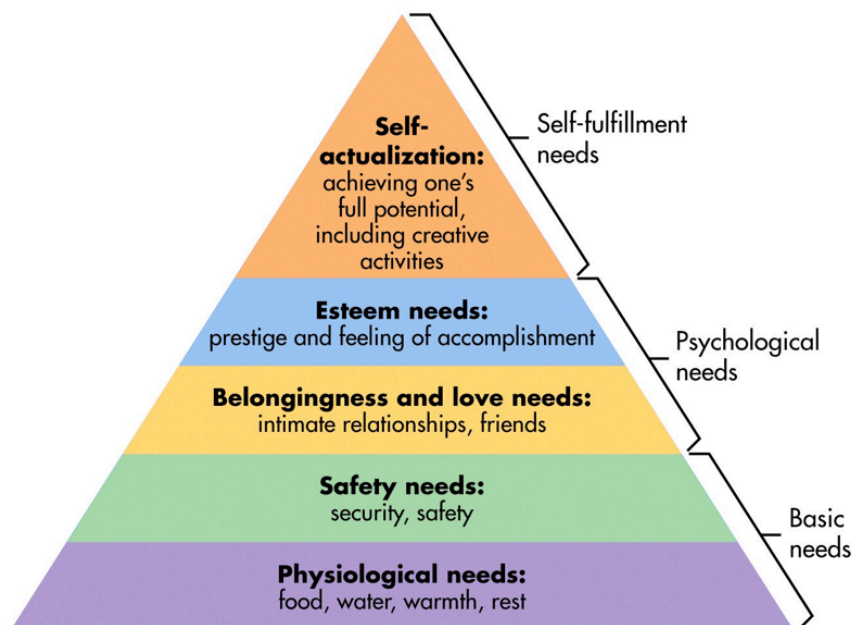
- *Problemen of knelpunten in de uitvoering signaleren*
- *Interventies zelf uitvoeren om deze problemen te ondervangen*
- *Op basis van de uitvoering methodieken ontwikkelen*
- *Verbeteren van processen in de frontlijn – ín en tússeen organisaties*
- *Innovatie en kennisontwikkeling*

Methoden worden dus op basis van gesignaleerde knelpunten vanuit de uitvoering ontwikkeld. Wat hierin leidend is, zijn de ervaringen van de burger. Kortom de burger, en niet de middelen vormen het uitgangspunt. Bureau Frontlijn schetst de pijlers van diens aanpak als volgt (Bureau Frontlijn 2010a: 2-3, 2010b:20-25):

- **(Aanvankelijke) onvoorwaardelijkheid:**
Zolang primaire levensbehoeften (eten, kleding, goede huisvesting) niet vervuld zijn, kunnen er in de urgente beginfase geen eisen gesteld worden. Men hoeft dus niet aan een bepaalde indicatie te voldoen, of een circus te doorlopen om geholpen te worden (integendeel: “beter gisteren dan vandaag”).
- **Direct hulp bieden/ Hands-on mentaliteit:**
Niet wachten op een signaal, maar soms zélf op de mensen af gaan en op effectieve wijze in contact komen met achterstandsgroepen. Géén wachttermijnen. Door direct te handelen winnen we vertrouwen. Wanneer er geen echte oplossing voor handen of voor ogen is, zullen we de situatie van een kind of een gezin in andere opzichten verbeteren; we laten nooit een kind of een gezin in de steek. De bescherming van het kind staat sowieso boven eventueel ‘fout’ gedrag van ouders.
- **Nabijheid:**
Dichtbij mensen staan, samen het sociaal isolement doorbreken. Gebleken is dat er maar weinig instanties zijn die echt ‘meehelpen’. Mensen moeten zichzelf maar redden. Er is weinig aandacht voor praktische zaken en er is weinig tijd beschikbaar om daadwerkelijk aan de slag te gaan, bijvoorbeeld met woninginrichting of leefomgeving.
- **Totaalaanpak:**
Alle gezinsleden en alle organisaties van de verschillende leefvelden worden betrokken in de aanpak (wonen, werk en inkomen, gezondheid en hulpverlening, sociale participatie, veiligheid, onderwijs).
- **Leren, coachen en intensief begeleiden:**
Ontwikkeling is de sleutel om de patstelling met de overheid te doorbreken. Een leereffect bereik je door langdurig te investeren. Door de inzet van studenten blijft het betaalbaar; zo kan een student per week minstens 20 uur in de thuissituatie van een gezin besteden.
- **Werken met studenten:**
Dit houdt de kosten laag, en zorgt tegelijkertijd voor een frisse blik en een verbinding met het onderwijs. Studenten staan open voor nieuwe ideeën, wat voorkomt dat verandering geblokkeerd wordt.
- **Juiste bejegening:**
We kopiëren de wijze waarop we zelf behandeld willen worden, naar de wijze waarop we anderen behandelen ten tijde van de aanpak. Wanneer je een gedragsverandering bij mensen wilt effectueren, dien je ze respectvol te benaderen.

- **Emancipatie:**
Er wordt mét mensen gepraat en niet óver mensen. Dat is nodig voor het zelfvertrouwen en voor het aanleren van zelfstandigheid en verantwoordelijkheidsgevoel. Bovendien creëert het begrip. We lossen de problemen dus niet vóór, maar mét de mensen op. We stimuleren hun capaciteiten zodat ze het de volgende keer zelf kunnen. Het idee is 'eerst samen en dan zelf'.
- **Coördinerende rol:**
We zien dat er veel misgaat in de reguliere hupverlening bij gezinnen, doordat ze vaak met verschillende instanties te maken hebben. Deze zijn vaak niet goed geïnformeerd over de gezinssituatie en werken langs elkaar af.
- **Vergroten van zelfredzaamheid:**
We motiveren en stimuleren gezinsleden om te groeien in hun persoonlijke ontwikkeling. Doordat we hen vaardigheden leren, vergroten we hun capaciteiten. Daardoor leren we hoe ze hun problemen in de toekomst zélf kunnen oplossen. Nu komt het namelijk vaak voor dat onze cliënten hun hulpvraag niet goed kunnen formuleren, waardoor ze niet de juiste hulp krijgen.

De werkwijze van Bureau Frontlijn kenmerkt zich door het volgen van de natuur van de mens. Er wordt daardoor niet iets verlangd wat op een bepaald moment niet van iemand verlangd kan worden. Dit principe is gebaseerd op de behoeftehiërarchie of -piramide van Maslow (1943):



Vanuit de logica van deze piramide is het niet zinvol om kansarme burgers meteen aan het werk te willen helpen, indien de basisbehoeften niet vervuld zijn. Dat zou namelijk een irreële verwachting

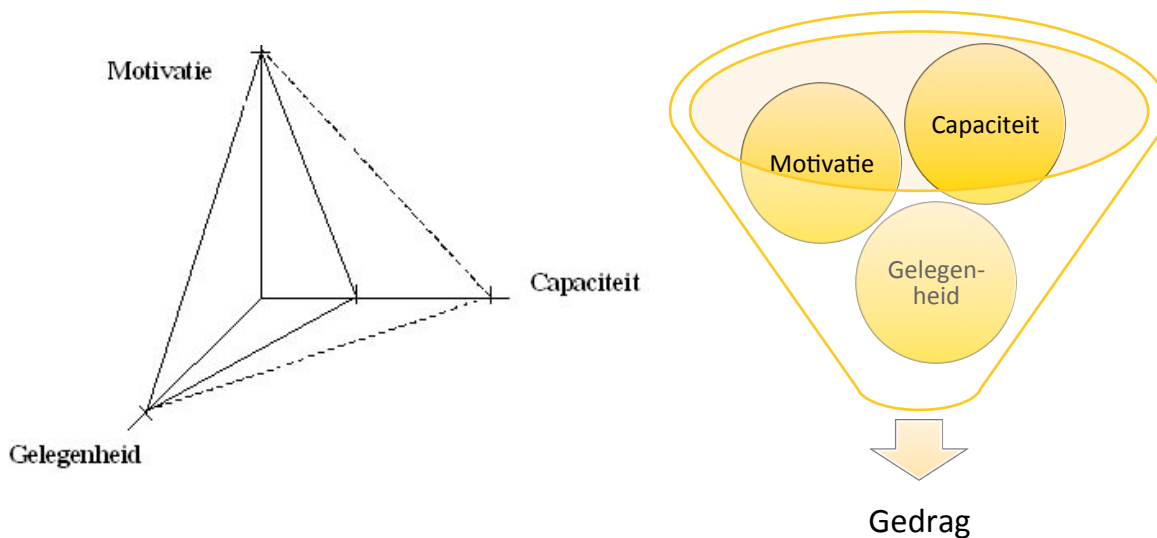
zijn voor iemand die problemen heeft op een veel urgenter niveau. Dat is de reden dat Frontlijn zoveel aandacht besteedt aan een geordend huishouden met 'rust, rein en regelmaat' (de basale behoeften). Pas als de primaire biologische behoeften vervuld zijn, en er geen stress meer is over bestaanszekerheid, kan er verder gekeken worden (Frontlijn 2010b:30). De aanpak verloopt dus in fasen die overeenkomen met Maslow's behoeftenhiërarchie (figuur: Frontlijn 2008:9, tekst: 2010a):

Figuur 2a. Het ABC model.



- A. Stress verlagen door te (helpen) voorzien in primaire levensbehoeften.
- B. Rust, reinheid en regelmaat structuur in het huishouden brengen door orde op zaken te (leren) stellen.
- C. (Actief) participeren in de samenleving capaciteiten ('sociaal en cultureel kapitaal') ontwikkelen, met als doel om mee te kunnen draaien in de samenleving (evt. werk).

Een ander spoor van Bureau Frontlijn is 'het triade-model' van Poiesz (1999), waarin verondersteld wordt dat gedrag verklaard kan worden door de optelsom van drie sturingsmechanismen:



Iemand kan dus zeer *gemotiveerd* zijn om door nieuwe gedragingen het leven te verbeteren, maar als de *capaciteit* en/of de *gelegenheid* ontbreekt, is het resultaat suboptimaal. Hetzelfde geldt in de andere mogelijke varianten. Volgens Bureau Frontlijn (2008:10) blijkt het bij kansarme burgers in principe niet aan de *motivatie* te liggen dat doelen niet bereikt worden; die is na teleurstellingen verlaagd, maar dat komt door een gebrek aan *capaciteit*. Zij bezitten niet de kennis en vaardigheden om hun situatie zelfstandig te verbeteren (2008:10). Daardoor kunnen ze ook niet goed *gelegenheid* creëren of benutten. Daarom is de kern van Frontlijn gelegen in het ontwikkelen van capaciteiten.

Er zijn binnen Bureau Frontlijn inmiddels meerdere programma's opgericht, maar we richten ons specifiek op de manier waarop hulp verleend wordt aan mensen of gezinnen met multi-problematiek (aangezien dat het onderwerp van onderzoek is). De aanpak van Bureau Frontlijn kenmerkt zich wat dat betreft door het doorlopen van opeenvolgende fasen, zoals in het voorgaande reeds besproken. Concreet gezien ziet de werkwijze er in grote lijnen als volgt uit (Bureau Frontlijn 2010b:33-35):

1.a Signaal (duur: 2 weken)

Er komt een signaal van traditionele organisaties waaruit blijkt dat gezinnen nergens 'in passen', of soms komt de hulpvraag van de mensen zelf.

1.b Intake & Inventarisatie (duur: 1 week)

Binnen één week wordt een 'totaalscan' van het gezin gemaakt. Dit om te voorkomen dat hulp fragmentarisch plaatsvindt. De analyse van de leefsituatie gebeurt aan de hand van zes leefvelden: wonen, werk en inkomen, gezondheid en hulpverlening, sociale participatie, veiligheid, en onderwijs.

2. Urgente fase (duur: 2 maanden)

De begeleiding wordt gestart. Er wordt op basis van de geïnventariseerde problematiek een plan van aanpak opgesteld, waarin samen met het gezin actiepunten en doelen op langere termijn worden benoemd. Dit wordt gedaan aan de hand van een tijdschema. Er wordt ook een 'casuseigenaar' aangesteld. Het doel in deze fase is dat acute problemen worden verholpen, en er een stabiele thuissituatie ontstaat.

3. Stabilisering (duur: 4 maanden)

Er kan al meer gedacht worden in termen van de toekomst, en we kunnen gaan werken aan capaciteiten als huishouding, opvoeding, budgetbeheer, taal-/communicatievaardigheid of andersoortig 'sociaal en cultureel kapitaal'. Doel van deze fase is het invullen van de randvoorwaarden om verder te kunnen groeien, bijvoorbeeld naar participatie in de samenleving.



"Eerst samen, dan zelf"
(Bureau Frontlijn 2010b:31)

4. Nazorg (duur: 6 maanden)

Als er een stabiele situatie is ontstaan waarin de meeste problemen zijn opgelost, de benodigde capaciteiten zijn verworven en er zicht is op werk of participatie in de samenleving, wordt het traject afgerond. Er wordt contact gehouden met het gezin en we zullen tijdig ingrijpen als het toch weer mis dreigt te gaan. Het dossier wordt overgedragen aan een reguliere hulpverlenende instantie, die het nieuwe aanspreekpunt wordt voor het gezin of de persoon.

Binnen de methodiek wordt gewerkt met laatstejaars HBO stagiaires als projectmedewerkers. Zij doen studies als Pedagogiek, Maatschappelijk Werk en Dienstverlening, Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Sociaal Juridische Dienstverlening, of Culturele Maatschappelijke vorming. De inzet van jonge mensen wordt door de mensen als laagdrempelig ervaren; ze komen niet met een 'belerend vingertje' om te vertellen wat ze verkeerd doen, omdat ze zelf ook nog op 'ontdekkingsreis' zijn (Bureau Frontlijn 2010a:12). Er vindt dus feitelijk een dubbel leerproces plaats: Zowel student als burger gaan op zoek naar antwoorden en doen daarin nieuwe ervaringen op. Om te ondervangen dat een student nog geen professionele kracht is, vindt er aansturing plaats in een verhouding van 1 werkbegeleider op 6-8 studenten. De werkbegeleider draagt dus de feitelijke uitvoerende verantwoordelijkheid (2010a:13). Elke student krijgt 4 gezinnen toegewezen, maar studenten werken in vaste koppels, dus samen hebben zij er 8. Er wordt per week minstens 1 huisbezoek ingepland, maar wanneer een gezin zich in de 'acute fase' begeeft, is het soms nodig dat de koppels 16 uur per week op huisbezoek gaan om acute zaken op te pakken. De (ernst van) de situatie van het gezin bepalen dus de inzet (2010a:13).

De werkwijze van Bureau Frontlijn gaat er behoorlijk concreet aan toe (wat betreft 'achter de voordeur, onder het bed'). Dit heeft als theoretische basis de eerder besproken theorie van Maslow, waarbij eerst stress verlaagd moet worden en er routine en regelmaat moet zijn, voordat een persoon of gezin aan vaardigheden kan werken om weer 'op de normale manier' met hun leven of met reguliere hulpverlening uit de voeten kan. Om het leven op orde te brengen wordt aan de hand van de zes leefvelden, afhankelijk van de betreffende fase (urgent; stabiel; nazorg), aan een omvattend aantal dingen gewerkt – soms groot, soms erg klein (Bureau Frontlijn 2010b:77-78):

BEGELEIDINGSCRITEIA URGENTA FASE (RODE FASE)		
Leefveld	Actiepunten	Termijn
Werk & Inkomen	- WA/inboedelverzekering	4 weken
	- Stabiele en minimale inkomenssituatie (uitkering/studiefinanciering/minimuminkomen)	6-8 weken na indienen aanvraag SZW
	- Gebruik maken van bijzondere voorzieningen (inrichting, schoolgeld etc.)	6-8 weken na indienen aanvraag SZW
	- Stabiel contact met uitkeringsinstantie en bespreken van toekomstperspectief (ten minste één gesprek/huisbezoek)	6 weken
	- Deelname aan juiste traject van Sociale Dienst (werk, re-integratie, activering)	6 weken
	- Toeleiding naar Kredietbank Rotterdam (indien sprake van schulden)	3 weken
Wonen	- Servicecontract aanvragen	2 weken
	- Reparaties aan huis	4 weken
	- Onderhoud aan huis	8 weken
	- Urgente herhuisvesting	8 weken
	- Minimale inrichting (bed, tafel, stoelen etc) → Indien urgente situatie: Piekfijn	6-8 weken na indienen aanvraag SZW 2 weken
Scholing	- Ouderbetrokkenheid: structureel contact met docent/leerkracht van de school	6 weken
	- Deelname aan Inburgeringcursus	6 weken
	- Deelname taal cursus	6 weken
Sociale Participatie	- Sport- hobbyvereniging kinderen	6 weken
	- Rotterdampassen	4 weken
	- Lidmaatschap bibliotheek	4 weken
Gezondheid & Hulpverlening	- Passende hulpverleningssituatie organiseren of monitoren (contact met hulpverlening/initiëren van hulp)	8 weken
	- Inschrijven tandarts	4 weken
	- Inschrijven huisarts	4 weken
Veiligheid	- Indien sprake of vermoeden van huiselijk geweld: passende hulpverlening inschakelen	1 week (zie protocol)
	- Bij sprake of vermoeden van kindermishandeling: Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK) raadplegen of inschakelen	1 week (zie protocol)
	- Afwezigheid open stopcontacten	3 weken
	- Afwezigheid valmogelijkheden voor kleine kinderen	1 week
	- Gevaarlijke schoonmaakmiddelen opgeborgen	1 week
	- Afwezigheid van zware voorwerpen die kunnen vallen (friteuse/tv etc.)	1 week

BEGELEIDINGSKRITERIA ROUTINE IN HUISHOUDEN (ORANJE FASE)

Leefveld	Actiepunten	Termijn
Werk & Inkomen	<i>Administratie:</i>	
	- Opmaken financieel maandoverzicht	Maandelijks
	- Controleren betaling vaste lasten	Maandelijks
	- Controleren voortgang afbetalingsregelingen	2 wekelijks
	- Controleren vaste inkomsten	2 wekelijks
	- Invullen kasboek, controle afgelopen periode	2 wekelijks
	- Vaststellen weekbudget boodschappen	Wekelijks
	- Boodschappenlijst maken, boodschappen doen	Wekelijks
	- Rekeningen indienen voor bijzondere bijstand	-
	- Sorteren post (bewaren, betalen, controleren, reageren)	Dagelijks
	- Administratie ordenen en opbergen	Dagelijks
	- Gebruik van agenda	Dagelijks
	<i>Participatie of werk:</i>	
	- Toewerken naar werk of maatschappelijke participatie	Wekelijks
Wonen	<i>Huishouden op orde:</i>	
	- Opruimen en schoonmaken woonkamer	Wekelijks
	- Opruimen en schoonmaken keuken	Wekelijks
	- Schoonmaken toilet	Wekelijks
	- Schoonmaken badkamer	Wekelijks
	- Opruimen en schoonmaken koelkast	Wekelijks
	- Wassen, opvouwen kleding	Wekelijks
	- Kleding in kasten leggen	Wekelijks
	- Bedden verschonen	Wekelijks
	- Schoonmaakmiddelen veilig opbergen	Wekelijks
	- Uitzoeken van te klein geworden kleding	Half jaarlijks
	- Opruimen schoonmaken kledingkasten	Half jaarlijks
	- Schoonmaken van filters en roosters ventilatiesysteem	Per kwartaal
	- Balkon opruimen	Maandelijks
- Glas naar de glasbak	Wekelijks	
- Vuilnis aan straat zetten	Wekelijks	
Scholing	- Ramen wassen	Per kwartaal
	<i>Overig:</i>	
	- (Stabiël) contact met bureaus	Dagelijks
	<i>School kinderen:</i>	
	- Deelname aan M&K-lessen	Wekelijks
	- Ouders zijn in staat hulp te bieden bij huiswerk	Dagelijks
	- Ouders zijn op de hoogte van schoolprestaties kinderen	Dagelijks
	- Aanwezigheid 10-minuten avonden op basisschool	Per kwartaal
	- Ondersteuning van kinderen met leerachterstanden (via school)	-
	- Korte contactmomenten moeder met leerkracht	Maandelijks
	<i>Overig:</i>	
	- Nederlandse taalroutine binnen het gehele gezin	Wekelijks
	- Aanwezigheid cursus/inburgering/re-integratie	Wekelijks
	Sociale Participatie	- Actief gebruikmaken van bibliotheek
- Sociaal netwerk opbouwen: contact leggen met vereniging of sociale ontmoetingsplaats (bv. vrouwenstudio)		Wekelijks x
- Kinderen spelen buiten (samen met ouders)		Wekelijks
- Kinderen spelen binnen (samen met ouders)		Dagelijks
- Ouders zijn op de hoogte van activiteiten in de wijk en kinderen participeren hieraan		Wekelijks
- Assertiviteit van het gezin/bureaucratische vaardigheden		Dagelijks
Gezondheid & Hulpverlening	- Regelmatig bezoek tandarts	Halfjaarlijks
	- Vaste huisarts; gezin maakt afspraak indien nodig	-
	- Gezond voedingspatroon; gezin eet 3 maal per dag een maaltijd	Dagelijks

EINDSTATUS GEZIN (groene fase)

Leefveld	Actiepunten	Termijn
Werk & Inkomen	- Administratie op orde - Stabiele inkomenssituatie - Gebruik kunnen maken van financiële aanvullende voorzieningen (zoals BB) - Werk of maatschappelijke participatie	Totale begeleidingstermijn is ca. 6 maanden
Wonen	- Huis wordt onderhouden - Huis is voldoende ingericht - Huis is schoon en leefbaar	Totale begeleidingstermijn is 6 maanden
Scholing	- Structureel en stabiel contact met school kinderen - Voldoende scholing i.v.m. maatschappelijke participatie en/of werk	Totale begeleidingstermijn is 6 maanden
Sociale Participatie	- De juiste instanties kunnen vinden op de sociale kaart - Sociale participatie met het gehele gezin (ontspanning/samen spelen) - Structureel gebruik maken van bibliotheek	Totale begeleidingstermijn is 6 maanden
Gezondheid & Hulpverlening	- Huisarts en tandartsbezoek - Gezins krijgt hulp van de juiste instantie (afhankelijk van behoefte) en kan zelf de juiste vragen stellen omtrent zorg	Totale begeleidingstermijn is 6 maanden
Veiligheid	- Veilige leefomgeving van het kind en het gehele gezin	Totale begeleidingstermijn is 6 maanden

5.2 Uitspraken en gesprekken

Dhr. Kaouachi, teamleider jeugdinterventieteam bij Bureau Frontlijn (gesprek op 21-02-2011):

“De jongeren die wij begeleiden begrijpen echt niet hoe deze maatschappij functioneert. Je moet hen echt alles voordoen en laten zien hoe het moet. Dan kun je hen het vertrouwen geven dat zij het ook kunnen, en als ze het hebben geleerd, ze de ruimte bieden om het zelf te doen. Maar in eerste instantie moet je ze echt bij de hand nemen, het voordoen en laten zien, en uitleggen waarom het zo moet en wat wij ook van hen verwachten. Niemand in hun omgeving heeft hen ooit gecorrigeerd of het voorgedaan. Ze weten het niet; heel simpel.”

Dhr. Rombout, hoofd Bureau Frontlijn (interview van 15-02-2011):

“40% van de mensen uit achterstandswijken valt voortijdig uit zonder diploma. Sommigen halen het VMBO wel, dat vinden we al wat, maar de kans op werk is 0 met een VMBO diploma. Vanuit het MBO vallen er nóg meer uit. De kans op jeugdcriminaliteit etc. is vele malen hoger. Dus als er een kindje in een wieg in Pendrecht is, weet je al van ‘nou jongen, de kans dat jij werkt is de helft. De kans dat je een normaal leven krijgt is ook ongeveer de helft.’ Ja, kom nou. Dus als we dat nou laten gebeuren steeds – en dat laten we dus gebeuren – dan moeten de mensen wakker worden in die groep van 85% die het gewoon goed hebben. We zijn met z’n allen wel Rotterdam als maatschappij. En dat kan je niet alleen als overheid doen, daar moet iedereen bij betrokken worden, maar dat gebeurt niet.”

“Het is maar een klein deel dat in staat is om zichzelf aan de eigen haren op te tillen en te ontstijgen aan het vorige gedrag. Ik denk dat er iemand naast die mensen moet staan en zaken op orde moet brengen, totdat ze het zelf kunnen. [...] Wat specifiek is voor de Frontlijn aanpak, is dat we naast de mens gaan staan en hen leren functioneren in een ingewikkelde maatschappij. Als dat niet kan, gaan er een heleboel dingen fout en zie je ook dat in het netwerk heel veel tijd en geld verloren gaan, en dus weggegooid zijn. Dus het gaat om de duurzaamheid: Leer mensen functioneren en zorg ervoor dat zij het vervolgens zelf kunnen. Daarmee zorg je ervoor dat alle andere organisaties in het netwerk veel beter kunnen functioneren, en datgene kunnen doen wat de jongere nodig heeft om te komen tot ander gedrag. We zijn dus een soort strenge vader, we zeggen ‘dit moet je doen’ en ‘dat moet je doen’, maar ondertussen zorgen we ook dát het gebeurt. We maken het wel mogelijk. En als je dat niet doet, als je iemand gewoon koud van loket naar loket stuurt, dan wordt het niks.”

Dhr. Rombout, citaten van interview 04-07-2012:

“Als de mensen hier komen dan gaan we ze gewoon helpen, in plaats van al die rare criteria. [...] Criteria zijn dom. Want dat is exclusie, in plaats van inclusie.”

“En er is niemand die een keer een stap achteruit doet en denkt van wat is er hier nou eigenlijk aan de hand; helemaal niks dus, maar we gaan wel even goede afspraken maken.”

“Mensen willen van ellende af. Maar de trend is nog steeds van ‘mensen zijn te lui om te werken, ze hebben een heerlijk leven, ze doen de hele dag niks, ze hebben er geen zin in, ze hebben een slechte mentaliteit’. Maar mentaliteit heeft heel veel te maken met vaardigheden. [...] Er is echt niemand die daarvoor kiest. [...] Wij komen tenslotte weinig mensen tegen die zeggen ‘ik vind het heerlijk om problemen te hebben’. Die komen we eigenlijk niet tegen.”

“We moeten veel meer kijken naar duurzame hulp. Dan moet je de eerste keer als iets gebeurt misschien langer investeren, maar dat is wel beter dan veertig keer investeren zonder resultaat. [...] Gezinnen die steeds maar weer geholpen moeten worden, en steeds gaat het weer fout, iedereen wordt er moe van, en dan krijgen de mensen weer de schuld. [...] Je hebt probleemgezinnen, en die zijn dan na 20 jaar nog steeds probleemgezin. Ja, dat is iets wat ik toch niet helemaal begrijp. Wat heb je dan die 20 jaar lopen tobben? En als je dan kijkt, zijn er echt duizenden, soms tonnen euro’s aan hulp en soms narigheid naar die gezinnen gegaan. En als je dan kijkt hoe ze er vervolgens bij zitten... Dan denk ik van ja, als er nou in jou 1 miljoen geïnvesteerd is, zit je er toch wel heel belabberd bij.”

“Iedereen die ergens in een organisatie komt, wordt ook geconditioneerd door die organisatie. Dus als je geconditioneerd wordt op een manier van ‘wij zijn wél van het probleem’, en ‘wij gaan wél die mensen helpen’, ‘er kan wél een heleboel’, dan is dat heel anders dan ‘ja, dat kan niet’, of ‘dat is niet onze taak’. [...] Ik zeg: ga gewoon die klant helpen. [...] En als ik het binnen 3 weken kan, ga ik het binnen 3 weken doen. Het hoeft geen seconde langer, want ik krijg op het moment niet eens budget voor deze gezinnen want er loopt geen programma meer voor.”

“Iedereen is altijd weer onderdeel van iets. Maar dat vertroebelt en belemmert, en zorgt dat je met allerlei andere dingen bezig bent. Want de CJG coördinator moet het weten, en die moet het weten, en dan moet er een casus overleg besproken worden. Dus er is altijd een soort grote poppenkast die wordt opgetuigd, en iedereen moet natuurlijk weer meedoen, iedereen moet een rol hebben. Maarja dat hoeft allemaal niet, want als mensen hulp nodig hebben en ik kan het leveren, ga ik er vandaag naar toe, en dan ga ik dat gewoon doen. En die simpelheid zeg maar, want dat is het gewoon, die is vaak weg.”

“Wat wij leveren is gewoon hele praktische, pragmatische zorg. [...] En we hebben dus echt geen enkele behoefte aan allerlei specialisten.”

“Kijk het eerste contact met het gezin moet eigenlijk een generalist zijn. Als je gelijk een specialist stuurt ben je gewoon verloren, dan gaat 1 dingetje gebeuren in een web van problemen. [...] We organiseren het allemaal in knipjes; we doen geen holistische aanpak, terwijl je dat wel zou moeten doen.”

“Die grote molens van de gemeente zijn voor die goed functionerende 85%. Maar daaronder moet je iets maken [...]. Hoe ik het zou willen zien: Zet in iedere wijk een Frontlijn unit neer. En zeg gewoon ‘geen criteria’, jullie zijn van alles, jullie doen maatschappelijke problemen, gezinnen, je zorgt dat mensen op de rit komen, je doet opvoeding, je helpt met onderwijs, je brengt gewoon de basis in die gezinnen op orde. En als dan daar bovenop ingewikkelde problemen zijn, zoals gedragsproblemen, logopedie, iemand moet een operatie, nou dan verwijzen we verder en wijzen we de weg.”

5.3 Voorbeelden

Voorbeeld 1: Gezin met armoede en instabiliteit

(Uit: Frontlijn 2008: 38-41)

Algemeen beeld tijdens intake gesprek:

Het gezin woont in een rommelige eengezinswoning. Met name de keuken en de kinderkamers zijn vervuild. Het gezin heeft een inkomen van €1100,- netto per maand. Vader werkt parttime, en zit in de laatste fase van schuldhulpverlening. Inmiddels zijn er wel weer nieuwe schulden opgebouwd. Eén kind is 12, komt uit een eerder huwelijk, is autistisch en gedraagt zich agressief naar moeder, broertjes en zusjes. Moeder durft uit angst daardoor niet alleen thuis te zijn met dit kind. Hij heeft haar in het verleden willen neersteken, en slaat zijn broers en zussen. Een ander kind van 6 is in behandeling voor een eetstoornis. Moeder is herstellende van een borstoperatie. Vader is in het verleden arbeidsongeschikt geweest en werkt parttime omdat hij thuis wil zijn als zijn oudste kind wakker is. Verschillende hulpverleners zijn met het gezin bezig geweest, maar hebben zich over de jaren uit het gezin teruggetrokken. Vader en moeder hebben beide een lagere schoolopleiding, maar zijn bereid om zich verder te schelen. De moeder is doodsbang voor haar ex-man, die haar in het verleden veelvuldig heeft mishandeld. Ze komt daardoor de deur bijna niet uit.

Conclusie van Frontlijn:

Het gezin leeft in financiële armoede, en maakt te weinig/geen gebruik van bijzondere bijstand. Het autistische kind is de baas thuis en beide ouders worden onvoldoende begeleid in de omgang met hun zieke kind. Dit drukt op de gehele gezinssituatie waardoor zowel het huishouden als de zorg voor de andere kinderen erbij inschiet. De moeder voelt zich bedreigd door haar zoon en haar dochter heeft een eersstoornis ontwikkeld. Het gezin heeft tientallen hulpverleners gekend en is daarvan op sommige punten beter geworden, maar het heeft nimmer geleid tot een totale stabiliteit van het gezin. Sociaal leeft het gezin bijna in isolement; er wordt niet deelgenomen aan sport- of verenigingsleven. Dit komt in het geval van de moeder door een grote angst voor haar ex-man, die na zijn veroordeling van 7 jaar geen de moeder toch geen geweld meer heeft aangedaan.

Bureau Frontlijn formuleert hierop aan de hand van de zes leefvelden de volgende actiepunten:

Leefveld	Actiepunten
Wonen	<ul style="list-style-type: none">• Gezin helpen met routine in het huishouden; om te beginnen moeder helpen/motiveren met het schoonmaken van de keuken en de slaapkamers• Aanbod speelgoed beperken zodat het niet zo'n rotzooi is• De bedden van de kinderen moeten worden gerepareerd

<i>Werk & Inkomen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere bijstand aanvragen voor schoolgeld van de kinderen • Contact opnemen met de Belastingdienst: Er is onduidelijkheid over de aangifte bij de Belastingdienst, hierover is geen duidelijke administratie maar het gezin vermoedt dat de teruggave van de afgelopen jaren op een verkeerd rekeningnummer wordt gestort • Betalingsregeling aanvragen voor de schuld van €1000,- bij Zilveren Kruis • Zorgen dat het gezin budgettraining krijgt bij Kredietbank Rotterdam. Het gezin zou dit krijgen, maar heeft er vervolgens niets meer over vernomen
<i>Gezondheid/ Hulpverlening</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Contact opnemen met psychiater oudste zoon; navragen hoe het zit met zijn zorg, aangeven dat hij zorgt voor een zorgwekkende en onhoudbare situatie thuis • Moeder en kinderen koppelen aan een tandarts. Een eerste afspraak laten maken voor controle (drie van de kinderen hebben een gebitsaandoening). • Het kind van 6 moet naar de logopedist; volgens ouders kan dit niet in verband met haar tandproblemen, maar school denkt dat ze niet durft te gaan uit angst voor haar ex-man. Navragen hoe dit zit; logopediste heeft een ander verhaal
<i>Scholing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Moeder wil graag een opleiding doen, maar weet niet hoe dit moet en wat ze kan doen (vader en moeder hebben beide geen diploma voortgezet onderwijs) -> Moeder voorlichting geven over opleidingen (mogelijk via SoZaWe)
<i>Veiligheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De ex-man van moeder is onlangs overleden. Navragen bij moeder of haar angst m.b.t. geweld daarbij ook minder is geworden.
<i>Sociale participatie/ Algemeen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderen en moeder actief lid maken van (sport)verenigingen.

Voorbeeld 2: Moeder met 4 kinderen in kleine flat

(Uit: Frontlijn 2008: 35-37)

Algemeen beeld tijdens intake gesprek:

Een moeder woont met 4 kinderen in een flat. De woning is niet hygiënisch; het huis is bedompt, er is geen ventilatie, het behang hangt los en er zijn grote vocht- en schimmelplekken. Er staan enkele meubelen, maar die zijn verouderd en vies. Door het hele huis zijn open stopcontactdozen (open bedrading/elektriciteit) op kinderhoogte. Volgens de moeder heeft 1 van haar kinderen een klompvoet, en kan daardoor lastig traplopen. Ze zou mede daarom graag verhuizen, maar weet niet hoe. Er is slechts één stuk speelgoed voor de kinderen (“Ze gaan ermee gooien en dan gaan er dingen stuk”, zo verklaart de moeder). Om de matrassen van de kinderen ligt plastic omdat de moeder bang is dat kinderen in bed plassen waardoor de matrassen vervangen zouden moeten worden. Zowel het jongste kind (3 jaar) als de oudste zoon (14 jaar) slapen bij de moeder in bed. De moeder spreekt gebrekkig Nederlands. De vader van de kinderen is uit beeld en betaalt geen alimentatie. De moeder weet dat het oudste kind op het NOVA-college zit, maar weet niet welke opleiding hij precies volgt. Het jongste kind

heeft enkele weken terug een longontsteking gehad, maar is daarvoor niet opgenomen in het ziekenhuis. Met medicatie lijkt de ontsteking verholpen te zijn. Het gezin heeft geen tandarts. Sociaal leeft het gezin in een soort isolement; er is geen participatie in sport of verenigingsleven. Het contact tussen de moeder en de school van de kinderen verloopt slecht. De moeder geeft aan dat ze een brief heeft gekregen van de leerplichtambtenaar omdat de kinderen in oktober drie weken niet op school zijn geweest. Hierover heeft ze al een brief klaarliggen in het Arabisch, maar die moet nog vertaald worden.

Conclusie van Frontlijn:

Moeder heeft moeite met het huishouden. De woonomstandigheden zijn zorgwekkend: De woning is slecht onderhouden en in bepaalde opzichten onveilig. Moeder geeft aan graag hulp te willen bij de opvoeding van haar kinderen. Dit lijkt ons ook zeer gewenst, gezien de geringe ouderbetrokkenheid en de weinig stimulerende woon-leeromgeving voor de kinderen.

Bureau Frontlijn formuleert hierop aan de hand van de zes leefvelden de volgende actiepunten:

Leefveld	Actiepunten
Wonen	<ul style="list-style-type: none"> • Woonomstandigheden verbeteren door elektriciteit veilig maken, balkon opruimen, kleren opruimen, moeder wijzen op belang ventilatie, gevaarlijke spiegel in badkamer verwijderen • Moeder helpen en motiveren in het doen van het huishouden m.b.v. een rooster • Slaapplekken kinderen veilig stellen; wiegje regelen, bed voor oudste zoon repareren, moeder wijzen op belang eigen bed/kamer 14-jarige, zorgen voor normale bed-overtrekken die beschermen tegen bedplassen.
Werk & Inkomen	<ul style="list-style-type: none"> • Administratie met moeder organiseren, huishoudboekje opstellen • Nagaan of ze verder nog schulden heeft • Langdurigheidstoelage bij SoZaWe aanvragen
Gezondheid/Hulpverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Moeder en kinderen koppelen aan een tandarts. Een eerste afspraak laten maken voor controle
Scholing	<ul style="list-style-type: none"> • Moeder spreekt gebrekkig Nederlands. Met klantmanager overleggen over mogelijkheden opleiding/cursus voor moeder, eventueel met het oog op werk
Veiligheid	n.v.t.
Sociale participatie/Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • De opvoedingsvaardigheden van moeder dienen ontwikkeld te worden; opvoedingsondersteuning bieden • Moeder moet het belang van spelen inzien en een omgeving creëren waar kinderen zich veilig in kunnen ontwikkelen; enige stukken speelgoed aan moeder geven. Laten zien dat je samen met je kind kan spelen • Moeder en kinderen lid maken bij de bibliotheek • Kinderen en moeder actief lid maken van (sport)verenigingen

Voorbeeld 3: Vrouw zonder woonruimte

Het meest typische voorbeeld voor Bureau Frontlijn werd eigenlijk door dhr. Rombout zelf beschreven tijdens ons interview (04-07-12):

Dhr. Rombout:

“Ja dit was ook zo’n dametje die eh... Haar zoontje zit op speciaal onderwijs. En zij heeft heel lang last gehad van huiselijk geweld. Ze is uit de Antillen mee hierheen genomen door haar vriend omdat haar moeder overleed toen ze 15 jaar was. Ze is al heel jong moeder geworden, en heeft hier 10 jaar in ellende gezeten door huiselijk geweld. Toen is ze gevlucht van haar vriend, en is hier in Rotterdam bij haar zus gaan wonen. Maar haar zus is het nu na een tijdje ook zat. Haar zus heeft zelf namelijk ook problemen: ze moet 130 kilo afvallen, want ze heeft een ernstig lever- of nierfalen, dat snap ik als je zoveel weegt, en ze gaan haar niet opereren voordat ze is afgevallen, want dan zou ze doodgaan. Maar als ze niet opereren gaat ze ook dood. Dus ze mag kiezen: afvallen of afvallen. Nou het dametje zelf heeft 3 kinderen. Haar oudste zoontje heeft te weinig geleerd, maarja een moeder van 15 wat is dat. Maar goed hij zit nu op speciaal onderwijs dus dat gaat redelijk goed. Haar tweede kind zit op het kinderdagverblijf, de peuterspeelzaal. Haar jongste kind is een beetje aan het peuter-puberen, dus dat is de hele dag nee en dreinen als hij zijn zin niet krijgt. Dat kan je best hebben als je goed in je vel zit, maar die zus kan het dus echt niet hebben. Dus haar zus wil haar met haar 3 kinderen niet langer in huis. Nou, haar vriend woont ergens in het noorden van het land maar die heeft haar ernstig mishandeld, dus daar wil ze niet naar terug. Maar de gemeente Rotterdam wil haar niet helpen want ze moet dáár geholpen worden en ze moet eerst aangifte doen bij de politie. Maar dat gaat ze niet doen want ze zegt ‘hij heeft ook nog een bezoekenregeling dus hij weet waar ik woon, en als ik aangifte tegen hem ga doen dan gaat hij me doodmaken, dus dat ga ik niet doen. En ik wil niet daarheen gaan voor hulp want daar heb ik niemand, dus ook geen onderdak en geen inkomen.”

Ik:

“Maar waarom helpt de gemeente Rotterdam haar niet?”

Dhr. Rombout:

“Omdat beleidsmatig steden bedenken van ‘iedere stad moet zijn eigen problemen oplossen met zijn eigen burgers’. En zij woont hier officieel niet. Dus sturen ze haar naar het noorden voor hulp. Dus hoe kwam ze bij ons: De directeur van de school van haar zoontje belde mij van ‘we hebben een probleem, een ventje dreigt van school te worden gehaald, want haar moeder dreigt op straat te komen staan’. Dus ik zei joh, laat ze maar langskomen. De officiële lijn is anders, maarja je maakt zelf uit of je aangifte gaat doen en waar je woont. Als je geen aangifte wil doen, wil dat nog niet zeggen dat je geen hulp kan krijgen... Dat is een hele rare redenatie. En dat steden zeggen ‘je moet een beetje de problemen van je eigen burgers oplossen’ is op zich logisch, maar er moet natuurlijk ook wel enige souplesse in zitten. Dus je woont in één land, maar je woont ook in steden, en iedere stad heeft weer zijn eigen regeltjes, en het zou zomaar kunnen dat je door al die rare criteria gewoon niet geholpen wordt. Wat we hebben gedaan is gezegd van joh, we zoeken gewoon een woning, en als we een woning hebben, heb je gewoon met niemand iets te maken. Dus ik ken een paar directeuren van woningcorporaties, waarvoor ik ook wel eens wat oplos als ze lastige klanten hebben of geruzie aan de balie. Dus ik zei ‘je moet me even helpen’, en toen kon ze uiteindelijk zelfs kiezen uit twee woningen. Maar ze heeft ook geen rooie rotcent, want ze

kreeg een inwonende uitkering omdat ze bij haar zus woont, dat is iets van 500-600 euro. En daarvan heeft ze 3 kindjes, dus dat wordt toch wel ingewikkeld. Want haar zus wil ook wat geld voor de inwoning. Dus ik heb gezegd van 'je moet begeleid worden, maar kan je ook werken?' Ze zegt 'ja ik kan wel werken, maar heb geen enkel diploma'. Ik zeg 'nou dan kan je in een winkel of in een magazijn werken'. Dus we zijn nu druk op zoek naar werk. Met de kindjes gaat het goed, die kunnen nu op dezelfde school blijven zitten. Ze heeft nu dus een huisje, maar dat moet ingericht worden, dus 2 studenten zijn haar nu aan het begeleiden. Dus eigenlijk loopt het wel goed, en ze is weer een beetje vrolijk en ze heeft er weer zin in. En zij is straks iemand wat je ook echt af kan sluiten. En ik hoop ook echt dat we voor die tijd een baantje voor haar hebben. En ze zegt dat ze alles wil doen, want ze vindt het niks om haar hand op te moeten houden. En ze is gewoon een hele actieve dame die gewoon een verkeerde start heeft gemaakt. Omdat haar vriendje zei 'kom maar, we gaan naar Nederland'. Tja je moeder overlijdt en je bent 15 jaar, ja wat ben je dan: nog niet zoveel. Maar toen werd hij 10 jaar lang agressief. Dus dat eh... Maarja, de overheid die stelt soms hele domme criteria, want kijk als je zegt 'Nederland heeft één pot geld', dan moet dat natuurlijk slim verdeeld worden, maar dit kan toch geen gevolg daarvan zijn? Als de mensen hier komen dan gaan we ze gewoon helpen, in plaats van al die rare criteria. Nou zijn er een jaar sociaal werkers bij haar in huis geweest, en hebben niks gedaan, en zeggen uiteindelijk van 'we kunnen je niet helpen want je moet eerst aangifte doen'. Maar ze zijn wel een jaar lang één- of tweewekelijks geweest. Ik zeg 'wat hebben ze voor je gedaan'? Nou, niks: woonruimte, kleding, praktische dingen, allemaal niks. Alleen maar heel veel praten. Maar ze zegt 'daar heb ik helemaal geen behoefte aan, en dat gebeurt ook nog bij mijn zus en die heeft daar ook geen behoefte aan'. Dus op een gegeven moment heeft ze maar gezegd 'ik wil het niet meer, want mijn zus krijgt er een hekel aan'. Dus ja, ze hebben geen school geregeld, ze hebben helemaal niks geregeld, ze heeft dat allemaal zelf gedaan. Dus dat zie je ook vaak he. En dán is het bemoeienis. Dus er komt iemand, en dan gebeurt er gewoon niks. En dan heb je weer een andere klantmanager, en dan weer die, dus ze heeft zo 4 mensen gehad, nouja. Dus ik heb tegen die zus gezegd van 'we gaan het snel regelen'. Het is inmiddels al 3-4 maanden verder, maar ze heeft nu een huis en haar zus is tevreden. Kijk als er uitzicht is, dan is het ook snel goed. Maar zo gaan dit soort problemen dus. En je moet niet gaan rekenen hoeveel uur erin zit hoor. Maar goed, met studenten is het allemaal goed te doen, en we zetten dan Antilliaanse studenten in, die snappen de taal, kennen de gewoonten, kunnen dingen voor elkaar krijgen. Op die manier kan je toch heel veel mensen helpen."

5.4 Bevindingen

1. Zelfbeschikking

Begrenzing van hulp; niet méér bemoeien of interveniëren dan nodig; zeggenschap en regie over eigen leven

Deze eerste variabele is eigenlijk vrij lastig. In feite wordt een *recht* op zelfbeschikking bedoeld; een recht op het behoud van zeggenschap en regie van burgers over het eigen leven. Het is echter geen *plicht* om 'zelfsturend' te zijn. Waar het dus om gaat is dat burgers er – met uitzondering van schade aan anderen – te allen tijde *zelf* voor moeten *kiezen* om een deel van hun zelfbeschikking af te staan.

Als burgers door Bureau Frontlijn geholpen worden, is dat op basis van preventieve programma's, op basis van een doorverwijzing, of op basis van een eigen aanmelding. Alle varianten zijn vrijwillig. Er vindt veel 'ouderlijke aansporing' plaats, maar dat is de keerzijde van de medaille (om discipline en vaardigheden te leren), die daarom toch wordt geaccepteerd. De ernst van de – al dan niet acute – problematiek maakt dat zelfbeschikking wellicht niet van prominente betekenis is voor de gezinnen: Bureau Frontlijn evalueerde de situatie van 133 gezinnen die zij 'achter de voordeur' in deelgemeenten Charlois en IJsselmonde aantreffen. Enkele gegevens (Bureau Frontlijn 2010a:18):

	Aantal (totaal: 133 gezinnen)	Percentage
WERK & INKOMEN		
Inkomenssituatie: Werk	30	22%
Inkomenssituatie: Uitkering	93	71%
Gezinnen met schulden *	109	82%
Waarvan schulden bij ziekte-kostenverzekering/energie/huur (primaire lasten) *	109	100%
Gemiddeld schuld *	€6018	-
Aantal jaren dat gezin in schulden leeft *	57.3 maanden; ca. 5 jaar	-
Problemen met Belastingdienst	74	56%
Stress vanwege financiële situatie	128	96%
GEZONDHEID & HULPVERLENING		
Gespecialiseerde hulpverlening actief (maatschappelijk werk, gezinscoach, voogd, SMW, MEE etc.)	23	17%
Gespecialiseerde hulpverlening actief geweest	72	54%
Ouder(s) zijn tevreden over hulpverlening (actief of inactief)	16	12%
Gezondheidsproblemen binnen het gezin (lichamelijke klachten, psychische aandoeningen)	105	79%

WONEN		
Acute herhuisvestingsvraag	8	6%
Herhuisvestingsvraag (niet acuut)	109	82%
Problemen leefbaarheid woning (veiligheid: bv.	129	97%

SCHOLING		
Analfabetisme en onvoldoende capaciteit om brieven en formulieren te lezen én te begrijpen	69	52%
Verstoord contact met (basis)school (ouders weten de naam van leraren niet; weten niet of kinderen huiswerk hebben of hebben conflict met school).	65	49%

VEILIGHEID		
Sprake van kindermishandeling (ook: verwaarlozing)	5	4%
Sprake van huiselijk geweld	8	6%
Sprake van huiselijk geweld in het verleden	32	24%

Bureau Frontlijn heeft, gezien hun inrichting als 'proeftuin' (projectbureau), momenteel geen programma meer lopen voor generieke hulp aan probleemgezinnen. Het is treffend dat er toch gezinnen blijven aankloppen of worden doorgeschoven, en het is nog treffender dat Bureau Frontlijn ze ook zonder budget helpt. Dhr. Rombout (04-07-12):

"[...] en vaak zijn het dan redelijk ernstige casussen die zelf niet meer in het netwerk van hulpverlening geholpen worden, waar ik ook wel een beetje verbaasd over ben steeds. Dat is een eindeloze stroom en wij helpen ze eigenlijk zonder enig budget. Gemiddeld komen er 2-3 per week binnen, maar in de vakantieperiodes wel 6 of 7. Want je ziet toch dat het gaat knellen bij mensen, variërend van een huis zonder eten, zonder meubels, zonder dit, illegaliteit, kinderen waar het niet goed mee gaat, etcetera"

Op basis van het feit dat de hulpvraag persistent aanwezig is bij de gezinnen die Bureau Frontlijn op deze manier helpt, kan gesteld worden dat er niet méér in een privé-situatie geïntervenieerd wordt dan nodig. Wat betreft het behoud van zeggenschap en regie over het eigen leven, heeft Bureau Frontlijn duidelijke opvattingen (Bureau Frontlijn 2010b:21,24):

*"Je praat niet óver, maar je praat mét:
Casuoverleg vindt niet plaats tussen professionals onderling, maar met het gezin samen, liefst in de thuissituatie. De motivatie en betrokkenheid om een plan uit te voeren is bij ouders vele malen groter als ze worden betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak. Dan krijgen ze meer inzicht en overzicht. Door ouders zélf (mede-)verantwoordelijk te maken voor het verbeteren van de situatie, werkt dit weerbaarheid en eigenwaarde in de hand."*

Ook dhr. Rombout zelf geeft aan (04-07-12):

“Mensen vragen zelf om hulp, en dan gaan we daarmee helpen. Dus we maken wel de hulpvraag samen met de mensen inzichtelijk. Als we een plan van aanpak maken, zeggen we ook van dit is uw leven, dit is uw plan van aanpak. Wij denken dat we het zo een stuk beter krijgen, wat vindt u ervan? Nou daar moeten alle mensen het wel mee eens zijn. Wij kijken nog een beetje naar de prioriteiten, want mensen komen juist in problemen omdat ze niet zo goed weten waar ze moeten beginnen met het oplossen ervan.”

Het behoud van zeggenschap en regie wordt feitelijk als voorwaarde genoemd, wil hulpverlening in goede aarde vallen en op medewerking kunnen rekenen (dhr. Rombout 15-02-11):

“Als je iets gaat opleggen of opdringen dan werkt het niet. Maar zoals het traditioneel gaat, is dat hulp van bovenaf geïmplementeerd wordt, als een interventie. Vervolgens moeten mensen de hele dag nederig en dankbaar zijn, maar dat werkt niet, en dat is niet goed voor iemands eigenwaarde. Dus wij werken met de mensen sámen en we verwachten ook dat ze zelf iets inbrengen. Dan ontstaat wederkerigheid, en omdat je gezamenlijk aan een plan werkt schenk je vertrouwen waardoor mensen zich serieus genomen voelen en groeien in hun zelfbeeld.”

Tegelijkertijd is de wijze waarop de basis wordt aangebracht en vaardigheden worden geleerd, behoorlijk expliciet. In het theoretisch kader constateerden we dat er een duidelijk nut is om bepaalde vaardigheden of deugden bij te brengen, en inzichtelijk te maken waar ons sociaal en cultureel kapitaal uit is opgebouwd; zonder bepaalde ‘skills’ of kennis is het immers lastig om volwaardig ‘mee te kunnen draaien’ in onze maatschappij. Maar dan blijft nog de vraag hoe expliciet of gedetailleerd je dit kunt of überhaupt moet *willen* benoemen: Het verhelderen van burgerzin en het inzicht geven in normen en waarden is heel iets anders dan het expliciteren van een nastrevenswaardig ideaalplaatje (immers, “Dé Nederlander bestaat niet” (of wel, maar deze mag niet worden *bepaald*)). Naarmate dit bovendien meer in detail wordt uitgewerkt, wordt het moralistischer, ook al is het ‘goed bedoeld’. Als je vervolgens kijkt naar bijvoorbeeld de tabellen op voorgaande pagina’s 73-74 op basis waarvan een gezin wordt ‘genormaliseerd’, krijgen zelfs Henk en Ingrid (als hoeksteen-gezin) waarschijnlijk het zweet op hun voorhoofd. Ik kan echter niet beoordelen in hoeverre dit vrijblijvende adviezen zijn of echt een leidraad, norm of plan van aanpak. Ik kan ook niet beoordelen in hoeverre gezinnen toch vrij worden gelaten. Ik stip het daarom alleen aan.

2. Zelfredzaamheid

Beslissingen zoveel mogelijk bij de betrokkene(n) laten

Het feit dat 'ellende' repeteert, is een onacceptabele doorn in het oog voor Bureau Frontlijn. Het streven is dan ook om geen 'halve' hulp te bieden. Er loopt bij bureau Frontlijn daarom een nieuw programma voor ex-verslaafden. Dat is een typische groep die geholpen wordt en vervolgens uitbehandeld is, terwijl het echte gevecht daarna thuis pas echt begint (dhr. Rombout 04-07-12):

"[...] uitbehandeld uit verslaving, gaan naar huis, maarja het huis is vies, er ligt zo'n stapel rekeningen, de burens zijn nog steeds intolerant want ja 'die gek komt weer thuis' en 'binnen de kortste keren stikt het weer van de junks en is er weer overlast', zo wordt er dan gesproken natuurlijk. Dus ze zijn niet blij dat hij terugkomt, daar begint het al mee. Dus en het huishouden is niet op orde, en het huis zelf is vies, en daarbij hebben ze vaak weinig dagritme: Ze komen uit een beschermde omgeving waar alles geregeld is en dan moeten ze ineens alles zelf gaan organiseren. Dus wat gebeurt er: binnen de kortste keren vallen die mensen weer om, en zitten ze weer op een dure plek in de verslavingszorg."

De basis is dus niet op orde, terwijl juist een gestroomlijnde, stressvrije basis een voorwaarde is om niet terug te vallen in problemen of onvermogen. Om de basis op orde te brengen, zal Bureau Frontlijn helpen. Zodra het 'acute' of de 'crisis' eraf is, moeten mensen het zelf gaan doen, op basis van de aangereikte kennis en vaardigheden van Frontlijn. Er wordt namelijk opgemerkt (in Bureau Frontlijn 2010b:21) dat inspanningen om mensen uiteindelijk duurzaam te laten participeren in de samenleving, geen rendement opleveren als het stressniveau te hoog is. Wat betreft de basisvaardigheden om te functioneren in het moderne leven, wordt door Bureau Frontlijn geconstateerd dat probleemgezinnen in achterstandswijken deze vrijwel standaard onvoldoende bezitten (04-07-12):

"[...] Dus als je ouders niet vaardig zijn, dan heb je een probleem. Ja dan komt er vanzelf een nieuwe generatie mensen die veel te weinig levensvaardigheden hebben, dus 'hoe kan ik functioneren', of 'hoe kan ik mezelf overeind houden hier'. Niet eens eten kunnen koken, niet kunnen wassen, niet kunnen strijken, niet boodschappen kunnen doen of je administratie bij kunnen houden, allemaal kan je niet. Ja, en dan ben je 15 en dan krijg je een kind. Ja, en dan? Dan weet je wel dan kan iemand anders het weer oplossen. Dus die overheid, als je het over kostenbeperking hebt, moet juist zorgen dat mensen het zélf kunnen. En je kan alleen maar zorgen dat mensen iets zelf kunnen, als je mensen iets leert."

Bureau Frontlijn wil mensen dus in de positie brengen om zelf de draad weer op te pakken. Dit gebeurt niet vóór iemand, maar sámen met iemand (2010b:21) Het idee is 'eerst samen, dan zelf' (Bureau Frontlijn 2008:5). Op die manier worden bij gezinnen capaciteiten ontwikkeld zodat ze 'het later zelf kunnen', waarmee afhankelijkheid en 'repeterende ellende' voorkomen kunnen worden (2010b:21). De ervaring van een geïnterviewde moeder zelf is als volgt (in 2008:5):

“Ik heb ervaring gekregen dat instanties willen je niet zo graag helpen... als er problemen komen dan zeggen zij... zelf uitzoeken enne... met mij was het meer dat... ja ik wist niet de procedures hier in Nederland... op de Antillen zijn ze heel anders. Toen Bureau Frontlijn was langsgelopen en het was gewoon... ik wist waarom de dingen zo gebeuren, wat ik moet doen... en ze hadden me niet gezegd ‘ja kom we doen alles voor je’, ze hebben gewoon gezegd ‘je moet hier gaan’ zo en dat moet je zelf doen volgen. Ze hadden gezegd: ‘we gaan het niet voor je doen, je moet het zelf doen. Dat leren. En nu ben ik niet meer in een uitkering. Ik heb nu een baan[...] m’n schulden heb ikzelf opgelost [...]”

Wat door Bureau Frontlijn benadrukt wordt, is dat het dus niet ontbreekt aan *motivatie*, maar aan *capaciteiten* (2010b:22):

“Tijdens intakegesprekken [...] is niemand tevreden over zijn of haar situatie, maar men ziet geen mogelijkheden tot verbetering. Illustratief hierbij is dat veel moeder zich zorgen maken over het welzijn van hun kinderen. Ze zijn vaak niet op de hoogte van het bestaan van voorzieningen en weten niet bij welk loket ze voor een bepaalde vraag moeten zijn. Als ze al hulp vragen bij de overheid of hulpverlening worden ze vaak niet écht geholpen. Dat leidt in veel gevallen tot stress, maar na een lange periode van stress volgt soms ook berust en apathie waardoor actie om de situatie te verbeteren uitblijft.”

Worden deze capaciteiten vergroot, dan is ‘de kwetsbare burger’ beter in staat om zelf problemen op te lossen, of in ieder geval wegwijs te worden in ons voorzieningenstelsel. Je moet dan een vrij intensieve investering doen, maar bereikt wel een duurzamer resultaat, zo verwacht Bureau Frontlijn. Omdat zelfredzaamheid zo’n nadrukkelijk speerpunt is, vroeg ik dhr. Rombout of Bureau Frontlijn dit nastrevenswaardiger acht dan ‘samenredzaamheid’ (04-07-12):

“Ja, veel beter. Want of je nou dankjewel zegt tegen een organisatie of dankjewel tegen een buurman of vriend of oom, waar het om gaat is dat mensen waarde moeten hebben; een waarde vertegenwoordigen. Nou als je geen waarde hebt omdat je altijd aan de vraagkant zit, en nooit aan de brengkant of geefkant, dan is dat gewoon niet goed voor mensen. Dan blijf je klein zeg maar, dan kan je je niet ontwikkelen. Dus je moet eigenlijk zorgen dat mensen aan de brengkant of geefkant komen [...] want dan komen ze in een andere houding en kunnen ze gaan groeien.[...] Dus als mensen zelf dingen voor anderen gaan doen, vinden we dat een heel goed teken. Dat is eigenlijk waar je naar zoekt.”

Samengevat wordt zelfredzaamheid en ook samenredzaamheid door Bureau Frontlijn niet haalbaar geacht voor een gezin of netwerk waarvan de basisvaardigheden onvoldoende op orde zijn. Een duwtje in de rug wordt nodig geacht om gezinnen ‘in hun kracht te zetten’. Vanuit die positie zijn ze in staat verantwoordelijkheid te nemen en zelf “de juiste vragen te stellen rondom hun behoefte” (Bureau Frontlijn 2010b:21). Zelfredzaamheid is bij Frontlijn dus het doel, en niet het uitgangspunt.

3. Menselijke afstemming

Gedeelde, natuurlijke solidariteit als basis; bij het geleefde leven zijn

De 'basiscoaches' van Bureau Frontlijn zijn stagiaires die zich in de laatste jaren van hun studie bevinden. Dit zijn opleidingen als Pedagogiek, Maatschappelijk Werk en Dienstverlening, Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Sociaal Juridische Dienstverlening, of Culturele Maatschappelijke vorming. Doordat studenten alles ook nog moeten leren, wordt hun inzet door de gezinnen als laagdrempelig ervaren; de relatie is meer gelijkwaardig van aard en ze zijn samen op pad. Als een student even geen antwoord op een vraag kan geven, stelt dat moeders juist gerust dat zij niet de enige zijn die niet precies weten hoe alles in elkaar steekt (2010b:22). Dit is anders dan de iets meer 'afstandelijke' hulp die zij gewend zijn (Bureau Frontlijn 2008:6):

“Moeders geven tijdens gesprekken aan dat maatschappelijk werkers, gezinsvoogden en jeugdhulpverleners vaak niet echt ‘aanwezig’ zijn in de hulpverleningsrelatie.

De zogeheten 'professionele afstandelijkheid' is niet waar Bureau Frontlijn naar streeft (2010b:23). Wat dan ook opvalt aan Bureau Frontlijn is de weloverwogen persoonlijke bejegening. Het hoofdkantoor op De Meent, en ook de locatie op De Baarlandhof is niet ingericht zoals normaalgesproken het geval is bij een overheidsinstantie: Er is geen loket, maar in beide gevallen een grote tafel, waaraan iedereen standaard iets te drinken en/of eten wordt aangeboden. Dit geldt evengoed voor ex-gedetineerden die het kantoor op De Meent binnenlopen voor een 'resocialisatietraject'. Door geen 'dreiging' te voelen of veronderstellen, wordt dit ook niet ontlokt, zo lijkt wel. Bejegening wordt door Bureau Frontlijn nagestreefd als "respectvol, nabij en neutraal" (2010b:23):

“Als je mensen respectvol behandelt, dan ontstaat er ook een sfeer waarbinnen gedragsverandering mogelijk is. Wat we doen om het ‘verstoorde’ contact tussen ouder(s) en medewerkers van organisaties te verbeteren, is ervoor zorgen dat ouders en jongeren hun verhaal kunnen doen en dat daar ook écht naar geluisterd wordt. [...] Een tweede element dat in het contact met gezinnen van belang is, is nabijheid. Door naast iemand te gaan staan, krijgen mensen het gevoel er niet langer alleen voor te staan. Het sociaal isolement waarin relatief veel gezinnen uit achterstandswijken verkeren wordt hiermee doorbroken. Mensen geven in evaluaties aan dat nabijheid zeer stressverlagend werkt. Door ‘er te zijn’ vinden mensen hun kracht weer terug en zijn verbeteringen mogelijk. [...] Een ander belangrijk facet als het gaat om bejegening, is onbevooroordeeldheid. Gezinnen worden niet ingedeeld in categorieën, typering of indicaties. De houding is open en duidelijk. [...] Alle maatregelen, ook negatieve, worden in openheid met het gezin gesproken. [...] Vaak is er een negatieve geschiedenis met de overheid en/of hulpverlening, maar we gaan vooral af op onze eigen bevindingen, en richten ons naar de toekomst.”

Dhr. Rombout zelf zegt hetzelfde over de bejegening van Bureau Frontlijn (04-07-12):

“In het hele spel van zelfbeschikking en zelfredzaamheid en dat soort dingen, gaat het natuurlijk ook om bejegening. Dus hoe ga ik met iemand om, hoe praat ik met iemand. Als je

dat veel meer op een gelijkwaardig niveau doet, in plaats van dat jij eventjes allemaal zegt dit moet zo, dat moet zo, dat moet zo'. [... Dus] jij moet niet niet van tevoren al allemaal bedacht hebben wat zij moeten gaan doen. Dat gaat gewoon niet werken. [... Maar] wat doen we normaalgesproken in de hulpverlening: Dan gaan we 'het overnemen' van mensen. En dat zijn ze vaak zat, omdat het vaak ook dingen zijn die ze niet willen. Dus soms is het wel nodig dat ze die dingen doen, maar dan moet je mensen overtuigen, en niet dwingen. [...] Dus eigenlijk moet je ook wel een soort relatie met iemand aangaan. En daar is in de hulpverlening heel lang heel moeilijk over gedaan, want als je te close een relatie hebt, dat kan gewoon niet; en als je teveel afstand hebt haal je geen resultaten. [...] Maar voor menselijke afstemming is het denk ik belangrijk dat je een ander laat weten dat je snapt waar het over gaat, dat je je wil inleven. Dus als je bij mensen met kinderen komt, dat je oprecht kan zeggen 'ik wil dat het goed gaat met jouw kind'. Daar is niks mis mee."

Door deze bejegening van Bureau Frontlijn komen mensen in een soort 'meewerkstand', in plaats van in een zorgmijdende, wantrouwende 'stand'. En toch, als we het over solidariteit hebben, is dit nog steeds niet de doorleefde of misschien wel herleefde solidariteit zoals we die tegenkomen wanneer burgers zelf hun 'veerkracht' borgen door eigen initiatieven (zoals kan blijken uit de 14 artikelen met voorbeelden van burger-initiatieven in De Groene Amsterdammer, 21-06-2012, no.25). Het is ook niet de doorleefde solidariteit zoals bij Eigen Kracht wanneer mensen vrijwillig door bekenden in het netwerk geholpen worden. Tegelijkertijd is het domein van onderzoek 'alternatieve vormen van hulpverlening', en niet 'vrijwilligersverbanden'. Dat is dus geen eerlijk ijkpunt. In dat geval is de inzet van studenten een soort 'ei van Columbus' om een menselijke, laagdrempelige 'gedeeldheid' tot stand te brengen.

4. Integraal/totaal & intuïtief/begrijpelijk

Vermijden van hulpverleningschaos; de mens niet opdelen in indicaties maar als geheel zien en helpen; het referentiekader van de mens als uitgangspunt.

De criteria uit dit punt vormen samen feitelijk een soort voorwaarden voor 'klanttevredenheid'. De score op dit punt wat betreft de hulpverlening zoals gezinnen die gewend waren (op het moment van intake door Bureau Frontlijn), is echter niet bepaald hoog (op basis van 133 gezinnen, door Bureau Frontlijn 2010a:18):

Ouder(s) zijn tevreden over hulpverlening (actief of inactief)	16	12%
--	----	-----

Het is de vraag hoe deze vraag gesteld en het antwoord geïnterpreteerd is, maar het geeft toch een beeld. Voor dhr. Rombout is dit een niet meer dan logisch gevolg (04-07-12):

"[...] de basis om te functioneren ontbreekt. En wat hebben we als antwoord verzonnen: allemaal specialistische organisaties op een taalniveau dat mensen helemaal niet snappen. Nouja, dat is voor die 15% van die mensen [waarbij de vaardigheden om te functioneren ontbreken], in Rotterdam overigens 30%, totaal geen antwoord. En wat gaat er dan gebeuren, allemaal fusies, en al die bedrijven bij elkaar, en dan gaan ze samen een holistische aanpak doen, ja dat is allemaal [...]. Dus dan krijg je een samenwerking waarin we 'casemanagement' gaan doen, en dan gaan we het 'over het gezin hebben'. Ja, dan is alle zelfbeschikking en alle zelfredzaamheid gewoon weg, dan zijn er 8 of 9 organisaties die over jou iets gaan besluiten, nou dan komt er zo'n poppetje aanwandelen en die gaat dat doen. Ja, volkomen fout, echt heel erg slecht, en dat is zeg maar de denkfout die gemaakt wordt. Want zelfs laagbegaafden, ex-verslaafden of mensen met psychische problemen, allemaal kunnen ze leren [...]." Iets later:

"Het eerste contact met een gezin moet eigenlijk een generalist zijn. [...] Dus wat wij leveren is gewoon hele praktische, pragmatische zorg, waar mensen iets aan hebben."

Ik:

Hmm. Ja het lijkt soms ook wel alsof iets meer waarde krijgt als het zogenaamd ingewikkeld is ofzo he.

Dhr. Rombout:

Nou dat is ook zo, dus het kan bijna niet zo zijn in de ogen van hoogopgeleide specialisten, dat een multi problem gezin zeg maar opgelost kan worden door een student.

Ik:

Ja, dat is natuurlijk in zekere zin gênant voor hun.

Dhr. Rombout:

Ja, gênant voor hun maar het is wel super logisch want als de koelkast leeg is, als je geen opvoedvaardigheden hebt, en je hebt geen huishoudvaardigheden, dan ben je eigenlijk iedere dag in de problemen, en kan je ook je kind niet opvoeden. Dus als je geen vaardigheden hebt en je kan niet functioneren, dan houdt het allemaal op.

Dat het referentiekader van de mens als uitgangspunt wordt genomen, is dus meer dan duidelijk (denk aan de behoeftehiërarchie van Maslow als theoretische basis). Er lijkt zelfs een zekere afkeuring te bestaan voor zij die dat niet doen, zelfs al is dat omdat hun organisatie of werkwijze niet zo is ingericht. Ik wees daarom op het feit dat iemand niet geheel autonoom kan zijn zolang hij of zij voor een organisatie werkt, en vraag of de ontoereikende of onbevredigende hulpverlening aan de organisatie of de medewerker ligt (04-07-12):

"Allebei. Zowel aan de organisatie als aan de medewerkers. Want de medewerkers kunnen ook zeggen van 'joh ik ga het zo niet doen, want dat heeft geen enkel effect'. Dus medewerkers zijn vaak wel ontevreden, maar dat uit zich aan het keukenblok of de koffieautomaat, en verder niet."

Ik:

"Dus ze nemen niet zelf de ruimte?"

Dhr. Rombout:

"Nee. Maar die zouden ze wel moeten nemen. [...] Nouja kijk, en iedereen die in een organisatie komt, wordt ook geconditioneerd door die organisatie. Dus als je

geconditioneerd wordt op een manier van 'wij zijn wél van het probleem', en 'wij gaan wél die mensen helpen', 'er kan wél een heleboel', dan is dat heel anders dan 'ja, dat kan niet', of 'dat is niet onze taak'. [...] Ik zeg: ga gewoon die klant helpen."

Als laatste beproeving deed ik nog een gooi naar de factor tijd en de factor plicht (m.b.t. rapportage en verantwoording). Dhr. Rombout:

"Ja, maar die directeur zou ook eens kunnen zeggen tegen die opdrachtgevers van 'stop eens met die onzin', want dit betekent dat wij 20% minder aandacht kunnen geven aan de mensen."

[Juist op dat moment loopt er een 'cliënt' langs: dhr. Rombout maakt er een praatje mee]

Er is voor Bureau Frontlijn dus nooit een 'excuus' om de hulpbehoevende niet te helpen zoals hij geholpen 'behoort' te worden: vanuit de burger en samen met de burger. De hulp zelf moet overzichtelijk, volledig, begrijpelijk en integraal zijn. Het is dan ook het speerpunt van Bureau Frontlijn dat je 'van onderaf', dus breed, basaal en intuïtief ('met boerenverstand') moet kijken naar alle gezinsleden en naar alle leefvelden (wonen, werk en inkomen, gezondheid en hulpverlening, sociale participatie, veiligheid, onderwijs). Want: "Alles grijpt in elkaar. Als je niet vanuit een breed perspectief naar de gezinnen kijkt kun je ze ook niet verder helpen" (Bureau Frontlijn 2010b:24,21). Deze manier van werken wordt 'meervoudig kijken' genoemd (2010b:36):

"Je kijkt niet naar één probleem, maar probeert een inventarisatie te maken van allerlei verschillende problemen die een rol spelen en die met elkaar samenhangen. Naast deze praktische zaken wordt in het intakeverslag een algemene indruk beschreven van de cliënt. Denk hierbij aan een indruk van motivatie, geestelijke en lichamelijke conditie. Daarnaast wordt ingegaan op de indruk van het huis of andere 'zachtere' informatie."

Dhr. Rombout (04-07-12) verduidelijkt hoe 'het boerenverstand' een logische redenatie maakt:

"En die simpelheid zeg maar, want dat is het gewoon, die is weg. En er moet wel iets heel raars zijn, zo denken we dan, want het gezin functioneert niet, of ze slaan hun kinderen. 'Oh dan gaan we ze leren hun kind op te voeden'. Nouja, het is leuk als je iemand leert zijn kind op te voeden, maar als vervolgens de koelkast leeg is, en iedere dag staan er 3 deurwaarders op de stoep, en Jantje komt huilend uit school, dan krijgt Jantje gewoon een klap voor zijn harses als hij zeurt, zo simpel is het. En als je dat niet meeneemt [...] dan gaat het dus fout."

Vandaar dat Bureau Frontlijn het referentiekader van het gezin/ de mens als uitgangspunt neemt; de mens niet opdeelt in indicaties die bij de beleidslogica van een organisatie horen, maar als 'doel in zichzelf' ziet en helpt. Het is typerend voor de frontlijnaanpak in zijn algemeen, dat de beroepskracht zich vormt naar het probleem van de ander, in plaats van andersom wanneer de mens wordt ingedeeld in categorieën of typeringen naar 'een bureaucratische schematisering van het leven' (Bureau Frontlijn 2010b:23). Doordat de mens én zijn omgeving 'heel' wordt gehouden, wordt een gefragmenteerd hulpaanbod vermeden.

5. Beweeglijkheid/Flexibiliteit

Protocollen en regels mogen niet te belemmerend werken

Bij frontlijnsturing staat een 'actiologica' centraal, die gericht is op effectieve interventies. Vanuit de situatie zoals aangetroffen, wordt bepaald welk handelen benodigd is. Zoals reeds uiteengezet in §2.3.3 (Botsende logica's), kan de frontlijnsturing afgezet worden tegen een beleidssturing. Dat is in het geval van deze variabele verhelderend, omdat regels in een actiologica een heel ander doel dienen dan verondersteld zou worden vanuit een beleidsperspectief. De functie van regels (en prestaties) wordt door Hartman en Tops verhelderd in een schema (2005a:41):

Positieve functies	Regels	Prestaties
Frontlijnperspectief	Rugdekking	'Realistische' resultaatgerichtheid
Beleidsperspectief	Legitimiteit, rechtsgelijkheid	Transparantie en meetbaarheid

Bij Bureau Frontlijn krijgen regels dus geen sturende rol, maar een omkaderende rol. Legitimiteit komt niet vanuit het draaiboek, nee "je wordt geacht steeds bij de bewoners thuis de goede toon te kunnen zetten en de legitimiteit van je optreden ter plekke te verdienen" (Hartman & Tops 2005b:5). Zo benadrukt ook mw. Daamen, projectleider bij Bureau Frontlijn (interview 06-07-12), dat het verloop van de contacten niet vanzelfsprekend is, aangezien het concrete perspectief een belangrijke plaats wordt gegeven:

"Hoe we handelen ligt nooit vast, maar is altijd bespreekbaar. Dit principe wordt sterk benadrukt in de training van studenten, maar komt ook telkens terug tijdens een teamoverleg of casusoverleg. We leren studenten dat de argumentatie leidend is. Dus als je een benodigde actie voor een gezin kunt beredeneren, word je gestimuleerd om deze altijd in te brengen, en dit wordt dan ook zwaar meegewogen."

De situaties die de uitvoeringsprofessional in 'de frontlijn' tegenkomt, hebben geen overzichtelijke vorm, maar een chaotisch karakter. Ook dhr. Rombout benadrukt daarom dat hiervoor een situationele actiologica nodig is (04-07-12):

"Kijk, dat systeem is gebaseerd op 'er komt een melding binnen, daar kunnen we dan met zijn allen over vergaderen, en over een paar maanden beslissen wat we gaan doen – ik overdrijf een beetje natuurlijk – en Frontlijnwerk is anders, daar komen mensen binnen van 'er is vandaag brand'. Dan kan je het wel volgende week gaan blussen, maar dan hoeft het niet meer. Het zijn soms vrij acute zaken, of vrij ernstige zaken."

Dit soort situaties zijn niet gebaat bij protocollen, maar bij een ruimte en vrijheid om snel te kunnen werken. Mw. Daamen legt de behoefte aan 'een postmodern organiseren' als volgt uit (06-07-12):

“De omgeving waarin wij werken is elke keer weer anders, en door die beweeglijkheid heeft het geen zin om op basis van beheersing te werken. Als Bureau Frontlijn dus klassiek en institutioneel zou zijn ingericht, dan verliezen we de actiologica om gewoon meteen te doen wat nodig is, want dan bots je telkens tegen grenzen op. Ik zou Bureau Frontlijn daarom eerder een adhocratie noemen, want dat is wat nodig is om effectief en snel te kunnen handelen in de chaotische omgeving waarin wij werken.”

Bureau Frontlijn heeft dus een platte organisatiestructuur. Er is 1 hoofd, 1 faciliterende manager, en verder alleen projectleiders die programma's aansturen. Er is dus weinig structuur (nodig), en er zijn weinig interne regels of verantwoording. Dat is niet verwonderlijk, als je bedenkt hoe het hoofd denkt over regels (dhr. Rombout 04-07-12):

“Ik zie staan dat regels en protocollen niet te belemmerend moeten werken, nouja die moeten er gewoon niet zijn. Want waarom is er een protocol en waarom is er een regel: Die is er omdat je mensen wantrouwt. En als je je personeel wantrouwt ga je allemaal regeltjes opstellen en wil je resultaten zien. [...] Mijn filosofie is juist: zoveel mogelijk tijd buiten het veld. En hoe zie je of iemand wel of niet zijn werk doet? Nou, dat zie je simpelweg als je ergens binnen loopt en als je ziet hoe mensen met klanten omgaan. Dus je kan op heel veel andere manieren sturen, maar dat betekent wel dat je er moet zijn.”

Bureau Frontlijn is dus, zoals kenmerkend voor de frontlijnbenadering, juist beweeglijk en 'afstembaar' op dat wat nodig is. Aan medewerkers wordt de ruimte gegeven om tot op zekere hoogte autonoom en naar eigen inzicht te handelen. Dit wil niet zeggen dat er 'zomaar wat gedaan wordt', maar dat de beroepskracht meer kan meebewegen met de situatie of het probleem dat soms om snelle actie vraagt. Een idee van 'dan weer dit en dan weer dat' heeft niets met 'slapheid' of inconsequentie te maken, maar met het zo snel en efficiënt mogelijk oplossen van problemen. Het doel en niet de middelen is dus wat leidt.

6. Meertalig

Een brug vormen tussen logica/taal van systeem en mens

Dit criterium komt voort uit de zogeheten 'patstelling' tussen burger en de moderne, soms ingewikkelde overheid. Deze ontstaat wanneer zij elkaar niet meer begrijpen omdat zij op een zodanig andere manier redeneren, dat ze elkaar niet meer 'verstaan'. Het is voor een hulpverlener dus van belang om zowel de systeemtaal, als de intuïtieve of weinig samenhangende 'hulpkreten' te verstaan en kunnen beantwoorden. Bureau Frontlijn spreekt van verschillende *streams* (2010b:14):

“De uitvoeringsprofessional moet de stream van verschillende werelden kennen. Deze stream wordt gekenmerkt door heersende opvattingen, omgangsvormen en gevoeligheden.

Daarbij moet hij de codes van gedrag kennen die in een bepaalde organisatie effectief werken [...] Tenslotte is het van belang dat de uitvoeringsprofessional inziet dat zijn taak 'dubbelzinnig' is. Enerzijds gaat het om het opbouwen van contacten met cliënten. Anderzijds moet dit contact gebaseerd zijn op het bereiken van een specifiek doel, en op de derde plaats moet bemiddeld worden tussen de twee wereldbeelden van zowel hulpverlenende organisatie als de cliënt, die hierdoor op elkaar betrokken worden (intermediairfunctie)."

Met deze achtergrond als gegeven, moet de uitvoeringsprofessional volgens Frontlijn als volgt te werk gaan (2010b:16):

"Om steeds de juiste taxatie en beoordeling te maken en daarmee het 'juiste' gedrag te vertonen, is het nodig dat de uitvoeringsprofessional als intermediair 'schakelt' tussen verschillende werelden. [...] Doordat de verschillende handelwijzen en denkbeelden (streams) in de afzonderlijke werelden gekend worden, kan de uitvoeringsprofessional een vertaalslag laten plaatsvinden. Hij gebruikt dus de kennis over de stream in wereld A om in wereld B begrip te creëren voor handelwijze en denkwijze in wereld A (en vice versa). [...] Daardoor worden tegenstrijdige doelen, behoeften, oplossingen maar ook mogelijkheden zichtbaar."

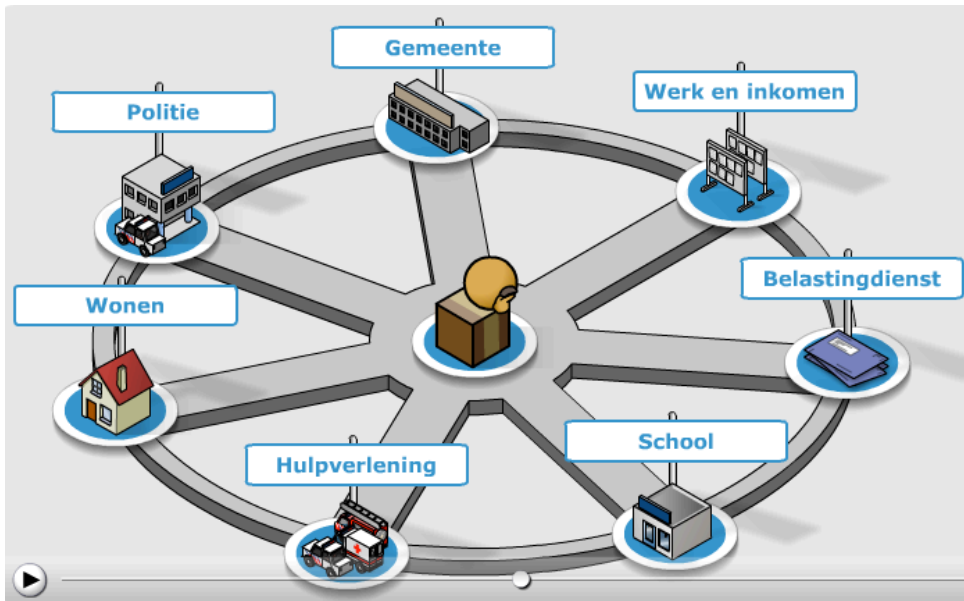
Uiteindelijk wordt de kameleon als metafoor voor de werkwijze van de ideale Frontlijnmedewerker uitgelegd (2010b:17):

"De kameleon schakelt tussen werelden door tijdelijk de kleur van zijn omgeving aan te nemen. Om deze kleur aan te nemen moet de kameleon de kleur van de omgeving in de eerste plaats kennen. Dit betekent dat hij inzicht moet hebben in de cultuur die in de betreffende wereld heersend is. Hij moet weten wat daar de codes zijn. Zo moet hij bijvoorbeeld weten wat nodig is om vertrouwen op te bouwen en ingangen te vinden in de verschillende werelden. [...] Een voorwaarde voor dit proces zijn voelsprietten voor de context van verschillende werelden. Daardoor kan hij van kleur verschieten (vertaalslagen maken) en verbindingen leggen.[...]"

De coaches van Bureau Frontlijn worden dus expliciet geleerd om een sensitiviteit op te bouwen voor beide werelden, zodat er een koppeling gemaakt kan worden tussen burger en instellingen. Tot zover de bemiddelende rol van de professional.

Ook aan de 'cliënt' zelf wordt door Bureau Frontlijn namelijk vaardigheden aangereikt om in het vervolg 'bestand' te zijn tegen de werking van bureaucratie, en zelf een eventuele hulpvraag op een passende manier gestalte te geven (volgens 'de institutionele logica'). Eén van de programma's van Bureau Frontlijn, genaamd 'Wegwijs in Nederland', is daarom helemaal gewijd aan dit thema. Zoals reeds besproken bij de variabele 'zelfredzaamheid', is dit één van de manieren waarop aan basisvaardigheden gewerkt wordt, juist zodat de kwetsbare burger in het vervolg zélf de weg kent, zijn vragen kan uiten en weet welke gedragingen van hen verwacht worden in het contact met

professionele instellingen. Als symbolisch hulpmiddel hiervoor gebruikt Bureau Frontlijn het zogenoemde spaakmodel (www.bureaufrontlijn.nl/win):



Het spaakmodel illustreert hoe de burger midden in een samenleving met allerlei instanties te maken krijgt; daar neemt hij diensten af, of vervult hij plichten. De clou van het model is dat het niet uitmaakt welke spaak je bewandelt (dus met welke organisatie je contact hebt), omdat 'het lopen over een spaak' steeds om dezelfde vaardigheden vraagt (Bureau Frontlijn 2010a:41): "taalvaardigheid; een brief kunnen schrijven of een formulier kunnen invullen; een telefoongesprek kunnen voeren; aan een balie een gesprek kunnen voeren; kunnen prioriteren; kunnen ordenen; kunnen organiseren." Deze vaardigheden worden uitgebreid toegelicht in toegankelijke filmpjes op de inmiddels online raadpleegbare 'Wegwijs in Nederland' (www.bureaufrontlijn.nl/win):

Hoewel deze vaardigheden voor velen vanzelfsprekend zijn, brengt het niet of gebrekkig bezitten van deze 'georganiseerdheid' sommige mensen op grote achterstand (Bureau Frontlijn 2010a:41). Je kunt dan tenslotte maar in beperkte mate diensten afnemen of rechten effectueren. Bovendien volgen er sancties bij teveel 'achterstallig onderhoud'. Het programma 'Wegwijs in Nederland' (WIN) biedt daartoe gereedschap. Dhr. Rombout vat samen (04-07-12):

“En als je dan wegloopt, zijn die mensen een beetje wegwijs in hoe het werkt in onze samenleving. Dus gewoon een brief downloaden van internet, invullen, naar een balie gaan, daar je verhaal doet, een agendaatje hebt van 'dan en dan' zet je in de agenda krijg je uitslag, als het negatief is ga je bezwaar aantekenen, nou, dus zo leer je mensen functioneren. En dat is gewoon de basis die ontbreekt. Want uiteindelijk is iedere organisatie hetzelfde. Soms zijn kleine dingetjes anders, soms zit er een andere kop achter die balie, soms zijn ze van andere diensten of van andere producten, maar het principe is hetzelfde. [...] Want zelfs laagbegaafden of ex-verslaafden, of mensen met psychische problemen, allemaal kunnen ze leren hoe ze hun hulp regelen.”

De 'brug' tussen overheid en burger wordt door Bureau Frontlijn dus nadrukkelijk gestalte gegeven. Ten doel wordt gesteld om 'de patstelling te doorbreken' die ontstaat wanneer de communicatie tussen beider werelden stukloopt of überhaupt niet doordringt, en gezinnen dientengevolge tussen wal en schip in een soort 'niemandsland' ronddwalen. Dit is met name het geval in Rotterdam-Zuid waar een relatief groot gedeelte van de bevolking slecht bereikbaar, en tegelijkertijd zeer kwetsbaar is. De sleutel om deze 'patstelling' te doorbreken wordt gevonden in de ontwikkeling van vaardigheden bij 'de kwetsbare burger'. Dit is een relatief zuinig proces, want elke professionele instantie werkt in grote lijnen op dezelfde manier en heeft min of meer dezelfde verwachtingen. Hoewel eerder is aangestipt dat de verantwoordelijkheid hiervoor wellicht ook deels in het private domein ligt, biedt Bureau Frontlijn hiermee een nuttig en laagdrempelig hulpmiddel, dat na productie geen arbeidsinspanning meer kost. Dit is dus een typisch voorbeeld van op creatieve wijze veel bereiken met de beperkte middelen die Bureau Frontlijn financieel gezien voor handen heeft. Brengt ons op het volgende punt.

7. Zuinig

Zoveel mogelijk bereiken met zo min mogelijk kosten

Aangezien Bureau Frontlijn een projectbureau is voor nieuwe ideeën, moet er voor budget in zekere zin 'geknokt' worden; in ieder geval sterker dan bij instanties waar standaard een gebruikelijke 'productie' belegd is. Bureau Frontlijn heeft dan ook van begin af aan met beperkte riemen leren roeien, zo blijkt uit een evaluatierapportage (2010a:15):

“Tijdens de beginfase [van Bureau Frontlijn] waren er geen goede werkomstandigheden. De fysieke werkplek was ingericht in de kelder van servicepunt Pendrecht. Er waren weinig computers en telefoons, en zeer regelmatig moest de ruimte verlaten worden in verband

met een vergadering etc. [...] Vanaf oktober 2009 kwam er een tijdelijke, trage internetverbinding. Tot op dat moment waren er slechts 2 laptops waarop internet beschikbaar was voor destijds 25 medewerkers.”

Mw. Daamen zegt daarover (06-07-12):

“We denken over alles tot in het kleinste detail na of iets echt nodig is, en wat goedkoper kan. Bijvoorbeeld de inrichting, de inventaris of computers, maar ook gezinnen leren we wat rendabel is. Het werken met stagiaires is eigenlijk ook uit nood geboren. Maar het heeft dus een heel positieve uitwerking. [...] We besparen ook doordat we gezinnen leren om doelmatiger om te gaan met hulp. Dus als zij zich beter kunnen handhaven en zich beter kunnen uitdrukken, wordt door hulp vanuit het reguliere netwerk veel gericht het doel bereikt en vindt er minder verspilling plaats.”

Door mensen zo snel en effectief mogelijk uit de put te helpen, en hen bovendien te leren welke plaatsen ze als traptreden kunnen gebruiken, wordt de reguliere zorg dus veel kosten bespaard.

Een andere manier waarop Bureau Frontlijn kosten bespaart, is de doelstelling om iemand zelfredzaam ‘achter te laten’. Dhr. Rombout spreekt in dit verband van *duurzame hulp* (04-07-12):

“We moeten veel meer kijken naar duurzame hulp. Dan moet je de eerste keer als iets gebeurt misschien langer investeren, maar dat is wel beter dan 40 keer investeren zonder resultaat. [...] Je moet dus nooit halverwege weglopen, want dat is verspilling.”

Omdat zelfredzaamheid een redelijk ‘hoge lat’ is, vraagt dit om een relatief arbeidsintensief traject. Dit wordt dan weer gecompenseerd door de handige tools van het ‘Wegwijs in Nederland’ project (waarop overigens ook opvoedvaardigheden en gerichte informatie voor jongeren te vinden is), en niet in de laatste plaats door de inzet van goedkope arbeidskrachten (stagiaires), die hun rol als ‘basiscoach’ toch volwaardig op zich blijken te kunnen nemen.

Een laatste spoor dat leidt naar kostenbesparing, zijn de preventieve programma’s in het onderwijs of wat betreft opvoeding van jonge kinderen, zoals het programma ‘Laagdrempelige Ondersteuning Thuis en op School (LOTS). Door een gebrek aan pedagogisch klimaat in veel gezinnen, scoort Rotterdam-Zuid structureel lager op gemiddelde cito-scores. De omstandigheden waarin kinderen opgroeien dragen niet bij aan een volle benutting van hun potentie, zo is de (aannemelijke) veronderstelling. Bureau Frontlijn wil daarom intermediairen tussen ouders en scholen, aangezien moeders vaak weinig betrokkenheid tonen in de schoolse ontwikkeling, terwijl onderwijs nu juist de manier is om kinderen een stap verder of een trede hogerop te brengen. Bureau Frontlijn investeert met dit programma daarom in vrijwillige begeleiding en training voor ouders als het gaat om huiswerkvaardigheden. Daarnaast wordt geïnvesteerd in opvoedvaardigheden, omdat in jonge kinderen de basis voor de toekomst wordt aangelegd.

Samengevat is het voor Bureau Frontlijn dus niet zozeer een streven dan wel een *noodzaak* om ‘zuinig’ te zijn. Hierdoor wordt creativiteit afgedwongen, wat resulteert in verschillende ‘slimme’ methoden om met zo min mogelijk inzet/middelen/geld toch duurzame resultaten te bereiken.

5.5 Deelconclusie

Leeswijzer:

Welke struikelblokken zich traditioneel voordoen (op basis van het theoretisch kader) staat in de 1^e kolom, en de wijze waarop Bureau Frontlijn daar het hoofd aan biedt staat in de 2^e kolom.

<i>Bevindingen</i>	Traditionele hulpverlening	Bureau Frontlijn
Zelfbeschikking	Hulp is niet begrensd; hulp is een 'handelswaar' dat niet op basis van vraag tot stand komt. Burger zelf noemt het 'de spuigaten uitlopen'. Teveel <i>over</i> mensen praten in plaats van <i>met</i> . Kinderen worden soms wel érg preventief 'afgepakt'.	Ouderlijke aansporing en 'betutteling' op basis van 'ideaalplaatje', maar niet ongevraagd, en op basis van duidelijke problematiek. Bureau Frontlijn (BF) gaat <i>naast</i> mensen staan, en praat niet <i>over</i> maar <i>met</i> mensen. Opleggen heeft geen effect, dus zeggenschap en inspraak van burger.
Zelfredzaamheid	Burgers worden onvoldoende in staat geacht en in staat gesteld om zelf na te denken. Vervolgens wordt 'empowerment' verwacht. Maar kracht kan niet worden 'opgelegd', het moet zelf worden aangegrepen in een milieu waar dat mogelijk wordt gemaakt.	Zelfredzaamheid is bij BF een <i>doel</i> , maar geen <i>uitgangspunt</i> , omdat blijkt dat basale levensvaardigheden daarvoor op orde moeten zijn. Zelfredzaamheid kan pas volgen als stress over levensbehoeften gereduceerd is, en er een basis is aangelegd om zelf te functioneren en het leven op de rails te houden. Dus 'eerst samen, dan zelf'.
Menselijk	Solidariteit is 'geprofessionaliseerd' tot een administratief rechten- en plichtenstelsel. Betekenis is geërodeerd en mededogen is in anonimiteit gedrukt. Overheid vervult rol van onpersoonlijke vader. Gevolg: dwarsliggers of zorgmijders; geen wederkerigheid maar vanzelfsprekendheid of 'klantontevredenheid.'	Geen 'professionele afstandelijkheid', maar persoonlijke, gelijkwaardige, respectvolle en onbevooroordeelde bejegening. Inzet van 'laagdrempelige' studenten die niet 'komen vertellen hoe het zit', maar samen stappen vooruit zetten. Grote nadruk op nabijheid, een gevoel geven van 'je staat er niet alleen voor', soort relatie met iemand aangaan.
Integraal/ Totaal & Intuïtief/ Begrijpelijk	Hulpaanbod bij multiproblematiek is fragmentarisch en ingewikkeld. Hulp is verkokerd; overlapt of dekt niet af. Er wordt gestreefd naar samenwerking, maar vertrekpunt blijft weer de organisaties. Geen aansluiting bij intuïtie hulpbehoevende.	Behoeftehiërarchie van Maslow; vanuit intuïtie denken. Referentiekader van kwetsbare burger als uitgangspunt. Taalniveau en bejegening worden afgestemd; grote nadruk op begrijpelijkheid (te denken aan WIN). Daarnaast: Basale totaalaanpak, mens is geheel van opvoeding, gezin en omgeving.
Beweeglijkheid/ Flexibiliteit	Protocollen, regels en vastgestelde plannen van aanpak als gevolg van verantwoording en risicobeperking verkleinen 'discretionaire ruimte' en maken maatwerk onmogelijk. Burger past niet in script en herkent zich niet in 'confectie aanbod'.	Actiologica staat centraal; continu anders afstemmen of meebewegen. Regels kunnen omkaderen, maar niet bepalen. Maatwerk; geen protocollen. Legitimiteit verdienen met actie zelf. Ad hoc, postmodern organiseren; beweeglijkheid en ruimte nodig voor snelheid en doeltreffendheid.

Meertalig	Organisaties spreken in een taal en vragen om communicatie die 'bureaucratisch competente' burgers veronderstelt. Dit is niet reëel voor 'de kwetsbare burger'. Gevolg is miscommunicatie: zender bereikt ontvanger niet (naar beide kanten). Dus een zgn. patstelling en 'een niemandsland'.	Basiscoach moet zich kunnen bewegen in en de codes kennen van zowel 'beleids-stream', als 'stream van de straat'. Bureau Frontlijn assisteert in bemiddeling tussen twee werelden met spaakmodel; burgers worden vaardigheden aangereikt om kloof of patstelling te kunnen overbruggen (WIN).
Zuinig	Is een gevolg van alle voorgaande variabelen; als hulp niet succesvol is, is het automatisch voor een deel verspilling. Er is echter geen ruimte meer voor verspilling; nood tot bezuinigen vraagt om een slimmere aanpak.	Geen verspilling door half werk; in één arbeidsintensief traject wordt burger in 1x goed geholpen en 'zelfredzaam' achter gelaten. Ook: preventie. Ook: zuinigheid als vaste waarde leidt tot creatieve ideeën: website 'Wegwijs in Nederland', stagiaires.

5.6 Evaluatie en discussie

Wat opvalt aan Bureau Frontlijn is de licht naïeve Socratische veronderstelling dat 'niet goed doen' een gevolg is van een achterstallige ontwikkeling van ἀρετή (morele deugden), hetgeen Socrates positioneert als een kenproces. Zodra kennis (van goed en kwaad) wordt ontwikkeld, zal iemand de juiste calculatie kunnen maken en vanzelf 'het goede' kiezen. Deze veronderstelling wordt bij Bureau Frontlijn ook gehanteerd. Het triade model van Poiesz (1999 in Bureau Frontlijn 2008:10) gaat uit van de factoren gelegenheid, capaciteit en motivatie als oorzaken voor gedrag. De onderlinge causaliteit wordt echter door Bureau Frontlijn zelf aan het model toegekend. Dat wil zeggen: de ontwikkeling van capaciteiten hoeft niet vanzelf tot een verhoogde motivatie te leiden (om bijvoorbeeld een levenssituatie te verbeteren). Zelfs al ben je bij Bureau Frontlijn in de leer geweest, ken je het spaakmodel van A tot Z en weet je precies hoe je het 'hulpverleningspaneel' moet bedienen, dan wil dat nog niet zeggen dat iemand daarmee 'zin' heeft om de weg van de meeste weerstand te nemen – want daar komt het op neer, als eerste overweging. De aanklacht van Dalrymple (2004) dat, bij gebrek aan andere levensdoelen en tijdshorizon, alleen de dagelijkse oorlog écht leven is voor hen die zich om die reden onderdompelen in 'repeterende ellende', durf ik niet in te schatten. Wat ik wel durf in te schatten, is dat de grens tussen levensstijl en dat wat op basis van een Nederlands referentiekader als hulpbehoevend wordt ingeschat, flinterdun is. Een toch wat pijnlijke tabel van Bureau Frontlijn (2010a:21) snijdt henzelf in de vingers. De onderste rij geeft aan wat de perceptie is van ouders zelf op hun hulpvraag; de bovenste geeft aan hoe Bureau Frontlijn daarover denkt (PB is Praktijk Begeleiding van Frontlijn):

	Op 1-2 leefgebieden	Op 3-4 leefgebieden	Op alle leefgebieden
Hulpvraag geconstateerd door PB	3%	14%	83%
Hulpvraag geconstateerd door ouder(s) - dus actief neergelegd door ouder(s) tijdens intake.	59%	29%	12%

Afgezien van kwesties als inzicht of de definitie van probleem, heeft dit er uiteraard mee te maken dat Bureau Frontlijn preventief wil werken en niet sectoraal maar integraal, dat wil zeggen 'breed' kijkt naar de basis van een gezin over de zelf opgestelde zes leefgebieden (ter herhaling: werk & inkomen, wonen, scholing, sociale participatie, gezondheid & hulpverlening, veiligheid). Daardoor kan de volgende zin in een document van Bureau Frontlijn staan (2010a:21):

“Omdat de gezinnen bij het formuleren van een hulpvraag zelf niet of nauwelijks stilstaan bij zaken als een bibliotheekbezoek of sportvereniging, is hun perceptie op het begrip ‘probleem’ of ‘hulpvraag’ heel anders.”

Deze zin is treffend ongelukkig om twee redenen. Niet alleen wordt in het tweede deel van de zin erkend dat hulpbehoevendheid wordt 'toegedicht'; ook wordt hier weer invulling gegeven aan 'het normale leven' (zoals ook in de tabellen op voorgaande pagina's 73-74). Hoewel de gezinnen het boek of de sport hopelijk zelf mogen kiezen, zien we hier een vorm van 'inburgering' die goed bedoeld is (het bijbrengen van waarden zoals het ontwikkelen van interesses of de verbinding met de maatschappij), maar zeer ongewenst is in termen van het opleggen wat normaal zou zijn. Dit domein zou niet door een overheidsinstantie betreed mogen worden, zo leert Foucault al in 1975 (vert. 2010:269): Het individu wordt een "fictief atoom van een ideologische voorstelling van de samenleving; het is een realiteit die gefabriceerd wordt door de specifieke technologie van de macht die 'discipline' heet." Verderop (2010:424): "[...] de normaliserende macht [is] een van de belangrijkste functies in onze samenleving geworden. De rechters van de normaliteit zijn overal aanwezig. Wij leven in een maatschappij van de leraar-rechter, arts-rechter, pedagoog-rechter en 'maatschappelijk werker'-rechter. Zij zorgen ervoor dat het normatieve universeel heerst, door alle lichamen, alle handelingen, houdingen en gedragingen, alle bekwaamheden en prestaties eraan te onderwerpen." Een nog fundamentele kritiek op normalisering die allang niet meer op Bureau Frontlijn betrekking heeft, is het gevaar op een vergezicht waarin 'het vreemde vijandig wordt'.ⁱ

Wat bij Bureau Frontlijn dus nadrukkelijk speelt is iets dat we nu juist hadden afgesloten in het theoretisch kader: de rolopvatting van de staat. Afgezien van de invulling die eraan gegeven wordt (het zorgzame voorschrijven 'wat je het beste kunt doen'), mag dit sowieso niet 'ter plaatse' worden gedicteerd door de uitvoerende ambtenarij. Waar men zou verwachten dat deze rolopvatting 'bovenaan' in het land wordt belegd, hanteert Bureau Frontlijn gewoon een eigen referentiekader, op basis waarvan al het handelen wordt gemotiveerd. Deze 'missie' botst dan telkens met de bestaande gemeente of organisaties, die de verantwoordelijkheid voor 'de basis' veelal bij de burger leggen. Dat kan liberaal gemotiveerd zijn, maar ook vanuit een onwerkbaarheid of onvermogen: We spreken van 2,5 miljoen inwoners (15% van 16,7 miljoen) waarbij de basis niet op orde zou zijn, en die dus een meer arbeidsintensieve aanpak behoeven in geval van problemen. Bureau Frontlijn zou dit niettemin met dezelfde kosten kunnen bewerkstelligen, omdat zij alles wat niet tot de 'core' van hulpverlening behoort zoveel mogelijk weglaten (protocollen, regels, dossiers, gepraat, 'casemanagement'). Daar-

ⁱ Nooit te vergeten: "Veel mensen, en volken, zijn min of meer bewust de mening toegedaan dat 'elke vreemdeling een vijand is'. Meestal ligt die overtuiging ergens diep weggestopt, als een sluimerend virus; ze komt alleen in losse, toevallige reacties tot uiting en leidt niet tot een samenhangend gedachtensysteem. Maar als dat wel gebeurt, als het onuitgesproken dogma het uitgangspunt van een sluitende redenering wordt, dan staat aan het eind van de keten het Lager." Primo Levi, gevangene nummer 174517 ('Is dit een mens', vert. 1987)

naast werken zij met studenten, omdat er voor zulke basale kennis helemaal geen specialistische hoogopgeleide medewerkers nodig zijn.

Waar Eigen Kracht juist een begrenzing van staatsingrijpen beoogt, ziet Bureau Frontlijn – totaal omgekeerd – juist een verantwoordelijkheid van de staat om het leven van burgers op de rit te houden. Ik vroeg mw. Dirkzwager (regiomanager Eigen Kracht vanuit GGD Rotterdam-Rijnmond) daarom naar haar opvatting over Bureau Frontlijn (03-07-12):

“Ik zie de attitude van frontlijnwerkers graag, dat vind ik erg goed. Ik zou graag hebben dat hulpverlenersland iets meer oppikte van de manier waarop Frontlijn werkt, dus meer luisteren naar de mensen, meer kijken, meer meebewegen. Maar ik zet de frontlijnaanpak wel af tegen Eigen Kracht. Bij EK zal een coördinator niet zeggen: ‘dit is goed voor u’. Kijk ik ben opgeleid in een generatie van we testen de kinderen, en dan roepen we de ouders van ‘we moeten het zo en zo gaan doen’. Maar we moeten meer luisteren naar de burger en die ook de regie geven. Je moet dan wel vertrouwen hebben. Dat is een omschakeling.”

Afgezien van het feit dat de één zich überhaupt geraffineerder of genuanceerder verwoordt dan de ander, heeft Eigen Kracht wel een iets toegankelijker karakter. Er is weliswaar een ‘blinde’ overtuiging, maar er zijn geen ‘oogkappen’. Er zijn handreikingen, door de veelzijdigheid zijn er aanknopingspunten, en het is ingebed in een concept van samenwerking; het is geen legerdivisie die wordt aangedreven door onbediscussieerbare vooronderstellingen. Eén van dit soort aannames die verder ook niet toegelicht wordt, is dat het eigen netwerk niet zit te wachten op grote problematiek, daar niet op ingericht is, en daar niet voor bedoeld is (dhr. Rombout 04-07-12):

“Kijk, ik vind Eigen Kracht conferenties op zich een goed idee, want als het eigen netwerk iemand in de gaten houdt is dat goed. Maar mijn idee is: je lost wel eerst de crisis op. Want het netwerk zit er ook niet op te wachten om gelijk geconfronteerd te worden met giga problemen, dus er zorg eerst dat er een aardig stabiele situatie is, en dan tegen het netwerk van als jullie nou dit en dit doen, dan hou je de situatie stabiel. [...] Dus wat je niet moet vragen is: Los de crisis eens op. Daar zijn ze niet van, en daar zijn ze ook niet voor. Want dan is het veel te belastend.”

Ik:

“Dus die hebben geen behoefte om die hele basis skills over te brengen, zeg jij?”

Dhr. Rombout:

“Nee natuurlijk niet, en dat moet je ook niet willen want daar is de overheid van.”

Het valt te betwijfelen of deze vanzelfsprekendheid terecht is. Als we de woorden van dhr. Frissen (2009) hiertegenover plaatsen, namelijk dat de rolopvatting van de staat en daarmee de invulling van diens taken nooit vanzelfsprekend, maar zelfs ‘onbepaald’ of minstens een voortdurend onderwerp van strijd hoort te zijn, stuiten we op een aardige tegenstelling. Het is gezien de scheiding der machten (Montesquieu) niet ‘de bedoeling’ om op het niveau van een publieke uitvoeringsorganisatie een onwrikbaar politiek standpunt als leidraad te nemen, ook al is dat een nobel standpunt. En toch klinkt door de rake, soms pijnlijke woorden van dhr. Rombout heen altijd een soort ‘inconvenient truth’ (15-02-11):

“Dus als er een kindje in een wieg in Pendrecht is, weet je al van ‘nou jongen, de kans dat jij werkt is de helft. De kans dat je een normaal leven krijgt is ook ongeveer de helft.’ Ja, kom nou. Dus als we dat nou laten gebeuren steeds – en dat laten we dus gebeuren – dan moeten de mensen wakker worden in die groep van 85% die het gewoon goed hebben. We zijn met z’n allen wel Rotterdam als maatschappij.”

Dat klinkt erg verleidelijk. En toch wringt er iets. Het is in zekere zin geforceerd om je verantwoordelijk te voelen voor een kring die groter is dan natuurlijke proporties. Dat zou dus vanuit een soort categorisch imperatief gemotiveerd moeten zijn. Maar daar hebben we nu juist het anonieme belastingstelsel voor ingericht. De kwestie is dus eigenlijk wat financieel haalbaar is. Wat Bureau Frontlijn beoogt is financieel haalbaar – maar dan wel op hun manier. Dan volgt dus de vraag in hoeverre dit op te schalen is, en ‘regulier’ te maken valt. We eindigen weer in een zelfde soort tegenstelling als in de vorige evaluatie-paragraaf, want de kracht van Bureau Frontlijn ligt er nu juist in dat het geen behoefte heeft aan professioneel of bureaucratisch ‘gedoe’. Maar is er dan wel opschaling mogelijk? In dit land en in deze tijd betwijfel ik dat. Controle, beheersing en risicobeperking moeten dan eerst wat gerelativeerd worden. Het nut en de noodzaak van die relativering verwoordde Dhr. Rombout zelf in ons interview (04-07-12):

“Het registreren van iedereen, het coördineren, het casemanagement is allemaal gebaseerd op risico’s. [...] Maar beheersing is een illusie [...] en kost heel veel tijd. [...] Er is gewoon een standaard wantrouwen in professionals. Hee, je gaat het veld in, en je neemt geen enkel risicootje. Niet echt werkbaar toch? [...] Dus je moet niet beginnen te denken vanuit risicobeperking, maar beginnen te denken vanuit het probleem. [...] Anders komt er allemaal ‘rapportagedrift’ en ‘controledrift’. Je mag best grosso modo eens even kijken hoe het ervoor staat, maar als je daar 20-30% van je tijd aan kwijt bent, dan is dat vreemd. En jeugdzorg en reclassering zijn 70% van hun tijd kwijt. Nouja, dat is idioot want je taak is om met mensen te werken. [...] Dus er is eigenlijk een soort paradigmashift nodig van een management van tijd, geld en risicobeperking naar een management van welbevinden en zelfredzaamheid.”

Samenvattend kan er heel veel geleerd worden van Bureau Frontlijn. Alleen al het feit dat het hoofd ervan buiten alle gepaste, orthodoxe kaders lijkt te staan is zinvol en leerzaam, omdat hij als geen ander een stap terug kan zetten en iedereen die het maar horen wil herinnert aan de soms zoek geraakte eenvoud van hulpverlening. Het feit dat er door die eenvoud vaak geen specialisten aan te pas hoeven komen, stoot wel wat professionele organisaties voor het hoofd. De vraag is dan wat leidend moet zijn. Terug naar Hans Achterhuis (1983:163), die in navolging van Stevencen opmerkt dat “welzijnsvoorzieningen, net als andere producten in onze kapitalistische maatschappij, ‘waren’ zijn geworden, die niet eens tot stand komen omdat de bevolking erom gevraagd heeft.” Dat is toch een pijnlijke constatering, die aansluit bij hetgeen waar Bureau Frontlijn tegenaan loopt. Temeer gezien het feit dat burgers zelfs ‘zorgmijndend’ worden, en als laatste hoop bij Bureau Frontlijn aankloppen of gezien hun ‘onmogelijkheid’ door andere instanties daarnaar worden doorgeschoven. Bureau Frontlijn zal het *doel* van hulpverlening, namelijk mensen *helpen*, daarentegen nooit uit het oog verliezen (dhr. Rombout 04-07-12):

*“Gezinnen die steeds maar weer geholpen moeten worden, en steeds gaat het weer fout, iedereen wordt er moe van, en dan krijgen de mensen weer de schuld met weet ik wat voor ***verhalen. Nee, je hebt ze nog nooit goed geholpen. En het zijn shoppers, maar waarom: als ik ergens iets niet krijg wat ik zoek, dan ga ik naar iemand anders. Dan ben je geen shopper, nee dan ben ik iemand die goed nadenkt. Dus die mensen moet je allemaal een lintje geven en zeggen van ‘waarom ben je naar iemand anders gegaan, want misschien kunnen we daar iets van leren.’”*

Zoals reeds benoemd in de eerste paragraaf van de casus bestaat de overheid bij gratie van het volk, en ontstaat er een legitimiteitsprobleem als de (via de volksvertegenwoordiging overeengekomen) publieke waarden de burger niet weten te bereiken. Met andere woorden: ook al deelt een legerdivisie als deze soms pijnlijke klappen uit, dit soort doelgerichte ‘bruggenbouwers’ zijn *wezenlijk* voor de verhouding tussen overheid en burger, en verdienen ook zelf een lintje.

6. Conclusie

6.1 Conclusie

Onderzoeksvraag:

Welke problemen doen zich voor bij overheidshulp aan kwetsbare burgers met multiproblematiek en in hoeverre kan een alternatieve invulling van hulpverlening deze ondervangen?

Leeswijzer:

Welke struikelblokken zich traditioneel voordoen (op basis van het theoretisch kader) staat in de eerste kolom, en de wijze waarop de alternatieve twee onderzochte methoden (de Eigen Kracht Centrale en Bureau Frontlijn) daar het hoofd aan bieden staat respectievelijk in de tweede en derde kolom. De resultaten worden aan de hand van de variabelen uit de operationalisering weergegeven (zoals ook in de voorgaande twee deelconclusies).

<i>Bevindingen</i>	Traditionele hulpverlening	Eigen Kracht Centrale	Bureau Frontlijn
Zelfbeschikking	Hulp is niet begrensd; hulp is een 'handelswaar' dat niet op basis van vraag tot stand komt. Burger zelf noemt het 'de spuigaten uitlopen'. Teveel <i>over</i> mensen praten in plaats van <i>met</i> . Kinderen worden soms wel érg preventief 'afgepakt'.	Zeggenschap en regie over eigen leven is de grondslag van de EKC. Mensen praten louter <i>zelf</i> over hun <i>eigen</i> hulpplan. Hoe serieuzer de problematiek, hoe meer indringend de noodzaak om het gezin zelf te betrekken in de te nemen stappen.	Ouderlijke aansporing en 'betutteling' op basis van 'ideaalplaatje', maar niet ongevraagd, en op basis van duidelijke problematiek. Bureau Frontlijn (BF) gaat <i>naast</i> mensen staan, en praat niet <i>over</i> maar <i>met</i> mensen. Opleggen heeft geen effect, dus zeggenschap en inspraak van burger.
Zelfredzaamheid	Burgers worden onvoldoende in staat geacht en in staat gesteld om zelf na te denken. Vervolgens wordt 'empowerment' verwacht. Maar kracht kan niet worden 'opgelegd', het moet zelf worden aangegrepen in een milieu waar dat mogelijk wordt gemaakt.	Hulpverlening minimaliseren. Rollen omdraaien: Zelf oplossen, tenzij. Samenredzaamheid als natuurlijk concept. Terughoudendheid wat betreft professionals die zeggen 'dit en dat moet je doen'. Alleen initiëren en faciliteren.	Zelfredzaamheid is bij BF een <i>doel</i> , maar geen <i>uitgangspunt</i> , omdat blijkt dat basale levensvaardigheden daarvoor op orde moeten zijn. Zelfredzaamheid kan pas volgen als stress over levensbehoeften gereduceerd is, en er een basis is aangelegd om zelf te functioneren en het leven op de rails te houden. Dus 'eerst samen, dan zelf'.
Menselijk	Solidariteit is 'geprofessionaliseerd' tot een administratief rechten- en plichtstelsel. Betekenis is geërodeerd en mededogen is in	Door schaamte trekken mensen niet bij eigen netwerk aan bel. Daarom geeft EKC een steuntje in de rug, en overbrugt de coördinator soms	Geen 'professionele afstandelijkheid', maar persoonlijke, gelijkwaardige, respectvolle en onbevooroordeelde bejegening. Inzet van

	anonimiteit gedrukt. Overheid vervult rol van onpersoonlijke vader. Gevolg: dwarsliggers of zorgmijders; geen wederkerigheid maar vanzelfsprekendheid of 'klantontevredenheid.'	zelf die drempels. Probleem van een individu wordt niet probleem van een organisatie, maar van het eigen netwerk. Steun wordt door bekenden in grote daden of kleine symbolen gegeven.	'laagdrempelige' studenten die niet 'komen vertellen hoe het zit', maar samen stappen vooruit zetten. Grote nadruk op nabijheid, een gevoel geven van 'je staat er niet alleen voor', soort relatie met iemand aangaan.
Integraal/ Totaal & Intuïtief/ Begrijpelijk	Hulpaanbod bij multiproblematiek is fragmentarisch en ingewikkeld. Hulp is verkokerd; overlapt of dekt niet af. Er wordt gestreefd naar samenwerking, maar vertrekpunt blijft weer de organisaties. Geen aansluiting bij intuïtie hulpbehoevende.	Vertrekpunt is niet het referentiekader van organisaties, maar van het netwerk. Familie speelt 'thuiswedstrijd'. Hulpbehoevende wordt als geheel gezien en geholpen; er ontstaat één plan dat alle facetten van hulp behelst (geen versnippering).	Behoeftehiërarchie van Maslow; vanuit intuïtie denken. Referentiekader van kwetsbare burger als uitgangspunt. Taalniveau en bejegening worden afgestemd; grote nadruk op begrijpelijkheid (te denken aan WIN). Daarnaast: Basale totaal-aanpak, mens is geheel van opvoeding, gezin en omgeving.
Beweeglijkheid/ Flexibiliteit	Protocollen, regels en vastgestelde plannen van aanpak als gevolg van verantwoording en risicobeperking verkleinen 'discretionaire ruimte' en maken maatwerk onmogelijk. Burger past niet in script en herkent zich niet in 'confectie-aanbod'.	Het plan van aanpak/ het hulpplan wordt zonder professionals, dus zonder protocollen of 'scripts' gemaakt. Dan wordt gekeken of het haalbaar, veilig en effectief is. Bij ondertoezichtstelling ligt er een kader van eisen (waarmee een uithuisplaatsing van een kind kan worden voorkomen).	Actiologica staat centraal; continu anders afstemmen of meebewegen. Regels kunnen omkaderen, maar niet bepalen. Maatwerk; geen protocollen. Legitimiteit verdienen met actie zelf. Ad hoc, postmodern organiseren; beweeglijkheid en ruimte nodig voor snelheid en doeltreffendheid.
Meertalig	Organisaties spreken in een taal en vragen om communicatie die 'bureaucratisch competente' burgers veronderstelt. Dit is niet reëel voor 'de kwetsbare burger'. Gevolg is miscommunicatie: zender bereikt ontvanger niet (naar beide kanten). Dus een zgn. patstelling en 'een niemandsland'.	Eigen Kracht coördinator is zelf geen hulpverlener en is onafhankelijk. Vertaalt letterlijk in de informatieronde de verwachting van de hulpverleners naar de aandachtspunten voor het hulpplan. Hulpplan en conferentie heeft beide talen in zich verenigd.	Basiscoach moet zich kunnen bewegen in en de codes kennen van zowel 'beleids-stream', als 'stream van de straat'. Bureau Frontlijn assisteert in bemiddeling tussen twee werelden met spaakmodel; burgers worden vaardigheden aangereikt om kloof of patstelling te kunnen overbruggen (WIN).
Zuinig	Is een gevolg van alle voorgaande variabelen; als hulp niet succesvol is, is het automatisch voor een deel verspilling. Er is echter geen ruimte meer voor verspilling; nood tot bezuinigen vraagt om een slimmere aanpak.	Uitgangspunt is 'eigen kracht, tenzij'. Daardoor wordt kostbare hulpverlening tot een minimum beperkt. Opvallend is het kunnen voorkomen van woningontruiming en uithuisplaatsingen van kinderen. Het laatste voorkomt grote maatschappelijke kosten. Gemiddelde besparing bij gezinnen met indicatie voor Jeugdzorg van € 17.000.	Geen verspilling door half werk; in één arbeidsintensief traject wordt burger in 1x goed geholpen en 'zelfredzaam' achter gelaten. Ook: preventie. Ook: zuinigheid als vaste waarde leidt tot creatieve ideeën: website 'Wegwijs in Nederland', stagiaires.

6.2 Leer-opbrengsten

In deze paragraaf worden de opbrengsten geschetst aangaande de doelstelling om in kaart te brengen wat er van de resultaten geleerd kan worden (met het oog op een slimmere inrichting van hulp- en dienstverlening aan kwetsbare burgers met multiproblematiek).

<i>Leer-opbrengsten</i>	Eigen Kracht Centrale	Bureau Frontlijn
Zelfbeschikking	Zeggenschap en regie aan burgers geven is niet 'onverantwoord'; leidt immers niet tot 'catastrofes'. Hulpplan van netwerk blijkt minstens zo solide en uitvoerbaar. Burger/netwerk serieus nemen en vertrouwen geven leidt tot duurzamere oplossingen (immers zelf bedacht/ trots op).	Ook de burger vragen wat hij wil en van zijn problematiek denkt – d.w.z. 'van onderaf' werken – geeft inspraak en dus instemming. Daardoor ontstaat medeverantwoordelijkheid en meewerkgedrag. Niet <i>over</i> maar <i>met</i> mensen praten leidt tot <i>wederkerigheid</i> .
Zelfredzaamheid	Probleemeigenaarschap als overheid niet vanzelsprekend op je nemen, maar eerst ruimte geven aan netwerk – dus het idee van 'zelf, tenzij' – leidt vanzelf tot betere zelf- (of: samen)redzaamheid. Het netwerk heeft zelf gezond verstand, dus weet zelf evengoed wat nodig is. Initiëren, bijebrengen en faciliteren is wel een welkom of nodig 'duwtje in de rug'.	Hoewel zelfredzaamheid welkom is, mag het niet bij iedereen verondersteld worden. Een deel van de bevolking, met name in achterstandswijken of -groepen, ontbeert basale levensvaardigheden. Bureau Frontlijn toont aan dat daar de sleutel tot zelfredzaamheid gevonden moet worden, en dus niet kan worden afgedwongen.
Menselijk	Steun van het eigen netwerk wordt meer gewaardeerd dan 'professionele' steun. Daarmee wordt solidariteit nieuw leven in geblazen, en worden de verhoudingen weer teruggebracht naar menselijke proporties.	Een respectvolle, onbevooroordeelde bejegening is van doorslaggevend belang om iets 'terug' te kunnen verwachten. Nabijheid en laagdrempeligheid nodigt uit tot medewerking en activering.
Integraal/ Totaal & Intuïtief/ Begrijpelijk	Het verlaten van een institutioneel referentiekader, d.w.z. het vertrekken vanuit een menselijk referentiekader, levert meer op dan welke organisatorische samenwerking dan ook; de mens wordt dan niet 'samengebracht', maar überhaupt 'heel gelaten'. Plan van eigen netwerk is vanzelf een totaalplan dat alle benodigde facetten behelst; het zelf samenstellen van hulp maakt vanzelf intuïtief en begrijpelijk.	Een omkering van vertrekpunt – d.w.z. een vertrekpunt vanuit een menselijke logica – werkt verhelderend en effectief. De mens is niet alleen 'opvoeding', maar geeft gestalte aan het gezinsleven door de totale omstandigheden. Dus de koe bij de horens en niet bij de staart grijpen is meer zinvol, en bovendien eerlijker. Een uithuis-plaatsing leidt tot nog meer ontwrichting; meer nadenken over oorzaken en gevolgen.

Beweeglijkheid/ Flexibiliteit	<p>Het bieden van een kader ('veilig en wettig') is voldoende om verantwoordelijkheid voor hulp te waarborgen, zelfs in geval van ondertoezichtstellingen. Regels en vastgelegde draaiboeken verliezen hun referentie met de realiteit, en de dossiervorming en rapportering ervan kost hopeloos veel tijd.</p>	<p>De chaotische realiteit van hulpverlening vraagt om een actielogica die afstemt en meedeint naar gelang het probleem. Deze actielogica vraagt weer om een post-moderne, 'ad hoc' organisatievorm. De legitimiteit van het handelen kan blijken uit acties zelf, en hoeft niet te verwijzen naar een papieren realiteit.</p>
Meertalig	<p>Er is behoefte aan een vertaalslag van institutionele verwachtingen naar menselijke begrijpelijkheid. Een onafhankelijk tussenpersoon als de EK-coördinator vervult die rol, waardoor in het hulpplan beide 'werelden' verenigd blijken te kunnen worden.</p>	<p>De professional moet zich niet alleen naar de ratio van de eigen organisatie kunnen voegen, maar ook 'streetwise' kunnen nadenken. Daardoor komt verbinding tot stand en bereikt hulp zijn doel. Kennis van de 'bureaucratische routes' kan niet zomaar verondersteld worden. Daarin kan gefaciliteerd worden, zoals Bureau Frontlijn doet met de site 'Wegwijs in Nederland'.</p>
Zuinig	<p>Een omkering van uitgangspunt naar 'eigen kracht, tenzij' (het niet veilig of haalbaar is), leidt tot een overname van hulp door het eigen netwerk. Dit leidt vanzelfsprekend tot besparingen aan de kant van professionele zorg. Nu Bureau Jeugdzorg meer en meer in het concept van 'eigen netwerk' vertrouwt, kunnen bovendien veel uithuisplaatsingen voorkomen worden door Eigen Kracht-conferenties. Dit soort conferenties besparen met name in die gevallen dus niet alleen veel leed, maar ook veel geld.</p>	<p>Er vindt veel verspilling plaats doordat alle specialistische hulpverleners hun werk weliswaar goed doen, maar het qua totaalbeeld weinig oplevert. Ook vindt er verspilling plaats als gezinnen worden 'doorgeschoven'. Door de totale, basale leefsituatie als beginpunt te nemen, kan er efficiënter worden omgegaan met hulpverlening; beginnen waar de nood het hoogst is, zodat ook de meer specifieke hulp vervolgens aarde heeft om in te gedijen. Deze holistische en toch basale aanpak blijkt bovendien niet door 'dure' hoogopgeleide professionals te hoeven worden gedaan; bij Bureau Frontlijn leven stagiaires uitstekend werk.</p>

6.3 Reflectie

Het spreken over leed vanuit een comfortabele stoel is eigenlijk vrij oncomfortabel. Een beschouwing is tenslotte pijnloos als je eigen positie geen onderdeel uitmaakt van het besprokene. Het is daarom van fundamenteel belang dat degene die oordeelt over maatschappelijke belangen zich achter een kunstmatige 'veil of ignorance' forceert, waarachter "...no one [would] know his place in society, his class position or social status; nor does he know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence and strength, and the like" (Rawls 1971). Dat is dus het na te streven gezichtsveld van deze paragraaf, wat maakt dat je minder 'gemakkelijk praat'.

Er zijn een paar constatering uit het theoretisch kader niet verder geoperationaliseerd naar het analysekader, omdat de verwachting te klein was dat ze 'bruikbaar' zouden zijn voor de, meer praktische, casus-analyse. Aangezien we in deze paragraaf weer 'uitzoomen', worden ze hier weer geïnccludeerd. Het waren er vier:

- a. *Er is een maatschappelijke tendens om de overheid als collectieve probleemoplosser te zien;* Deze hoge verwachtingen zijn echter niet vanzelfsprekend en nauwelijks waar te maken.
- ✘ De rolopvatting van de staat heeft te maken met 'management van verwachtingen' en is een politieke zaak.

Het feit dat ik benadruk dat de uitgangspositie om te oordelen zagezegd 'onbekend' moet zijn, heeft onder andere met bovenstaand punt te maken. Ik schets daarvoor eerst een uiterste. Dhr. Frissen (in Schiks 2004:119) stelt dat het geen vanzelfsprekendheid is dat de staat het goede en het rechtvaardige moet bevorderen, hoe vertrouwd wij dankzij de verzorgingsstaat ook met dergelijke pretenties zijn geraakt. "Nog minder", stelt hij, "is er sprake van een *essentie*, zoals velen in het actuele debat over normen en waarden lijken te bepleiten." Wat wél tot de wereld van politiek en bestuur behoort volgens dhr. Frissen, is het vormgeven van 'checks and balances', van 'countervealing powers', kortom het creëren van voorwaarden om op een vreedzame en aangename wijze van mening te verschillen over het algemeen belang (in Schiks 2004:120). Politiek handelen moet dus geen idealisme willen verwezenlijken; politiek zou indifferent (m.a.w. amoreel) moeten zijn ten aanzien van uitkomsten, omdat inhoud, betekenisvorming of zingeving voor rekening van de samenleving zouden moeten zijn (ibid). Frissen (in Schiks 2004:118) stelt bovendien: "Verschil en variëteit zijn aangenaam. Politiek moet slechts de burgeroorlog zien te vermijden." De staat moet dus bij zijn essentie blijven, namelijk het beheren van het geweldsmonopolie en het heffen van belasting (2004:119).

Het lijkt er dus op dat punt 4 uit het in §2.1.2 klassiek geformuleerde nut van een overheid, namelijk het *aansturen op rechtvaardigheid*, zelfs geen vanzelfsprekendheid hoeft te zijn. Dhr. Frissen heeft goede redenen om dit standpunt in te nemen, namelijk de in potentie grenzeloze macht van een staat die ten behoeve van het algemeen belang legaal mag 'moorden' (punt 1 uit §2.1.2: openbare orde en recht handhaven) en 'stelen' (punt 3 uit §2.1.2: het voortbrengen van collectieve goederen en diensten). Tegelijkertijd zou ik dit standpunt niet kunnen volhouden vanachter een 'veil of ignorance' waarbij de kans dat ik profijt zou hebben bij een staat die meer doet dan een burgeroorlog vermijden behoorlijk aanwezig is. Ik betwijfel of je nog steeds tegen nivellering en (al dan niet normatieve) aansturing zult zijn, als je niet weet of je positie wellicht *onder* het gemiddelde kan uitpakken. Bureau

Frontlijn neemt wat betreft de rol opvatting van de staat nadrukkelijk het andere uiterste aan. Ellende is natuurlijk een interpretatie – zeker in Nederland – maar doet toch een appèl op morele betrokkenheid, in plaats van amorele distantie. Ook als je oordeelt dat een samenleving in het kader van zelfbeschikking zelf de verbanden voor welzijn behoort te organiseren, is het toch op zijn minst ‘charmant’ als een land een vangnet aanbiedt (afgezien van de mogelijk perverse effecten daarvan). Inderdaad is dat vangnet doordrenkt met waarden, maar het alternatief ziet er wellicht nog minder fraai uit – te denken aan het straatbeeld van sommige minder bedeelde steden. Om verder te gaan dienen we eerst het volgende punt te betrekken:

- b.** *Alleen het handelingsrepertoire ‘ingrijpen’ wordt vereenzelvigd met betrokkenheid;*
Ingrijpen of aansturen gebeurt soms als panische of vanzelfsprekende reactie en is dan niet per se een vooruitgang of een oplossing.
- ✗ Het is een politieke keuze hoe te reageren op signalen en hoe invulling te geven aan betrokkenheid.

De staat hoeft namelijk niet nadrukkelijk in te grijpen om uitdrukking te geven aan morele betrokkenheid. Het kan ook goed uitgewerkte en betrouwbare mogelijkheden bieden voor het organiseren van zo’n vangnet dat telkens opnieuw, op basis van wat nodig is, gespannen kan worden. Op die manier is het vangnet niet bij voorbaat al (goed) zichtbaar, waardoor perverse effecten vermeden worden. Bovendien is de staat qua ‘bemoeienis’ dan alleen faciliterend, en geen ‘invullende betekenisgever’. Dit nu is in feite de werking van de Eigen Kracht Centrale. Dat dit aan de Eigen Kracht Centrale te prijzen is, heeft te maken met het gevaar dat uitdrukkelijk loert als het gaat om het ingrijpen op basis van een *gepercipieerd* gebrek aan welzijn. Hans Achterhuis kan een boek volschrijven over de ongewenste effecten van de *markt* van welzijn en geluk (1983). Het probleem zit in de baat die een losgekoppelde overheidsinstelling in het kader van zelfoverleving heeft bij een ‘problemenmarkt’ die theoretisch gezien een keer uitgeput zou moeten raken, waardoor in de praktijk gewoon naar nieuwe ‘latente behoeften’ wordt gezocht (1983:91). Kenmerkend voor leed is namelijk dat het gradueel is; het is niet ‘aanwezig’ of ‘afwezig’. Met elke onderste laag die je ‘verwijdert’ creëer je simpelweg weer een nieuwe onderste laag. Zo kan het rijkste land van de wereld nog relatief leed hebben. Wat als leed wordt beschouwd, is daarom eerder een kwestie van ‘conventie’. Een dergelijke ‘overeenstemming’ geeft daarmee uitdrukking aan wat er qua leed geaccepteerd wordt. Hans Achterhuis geeft aan dat zodra de ‘hulpbehoevende’ een ‘klant’ wordt, en dat is het geval wanneer het budget van jouw organisatie ervan afhangt, alle remmen los gaan. Een welzijnsinstelling gaat zich dan bijvoorbeeld richten op ‘probleem bewustmaking’, ofwel problematisering: “Letterlijk alles is ‘voor het goede doel’ geoorloofd. De hulpverlener dient de boer op te gaan met zijn ‘welzijnsgoederen’. Stelt hij zich afwachtend en passief op, dan wordt hem tegenwoordig ‘gebrek aan engagement’ verweten” (1983:91). ‘Probleem bewustmaking’ en ‘problematisering’ zijn twee kanten van dezelfde medaille, waarbij de ene kant goed bedoeld is (preventief werk van Bureau Frontlijn), en de andere kant banaal ‘welzijnsmarketing’ genoemd kan worden: “Als mensen gemotiveerd worden hun functioneren als problematisch en behoeftig te zien, zijn zij maar in beperkte mate vrij om de aangeboden hulp of voorzieningen te weigeren. [...] de cliënt zal sterk beïnvloed worden door het aanbod” (1983:100). Radicaler gesteld: “Mensen met problemen zijn de afzetmarkt voor het aanbod van de hulpverlening. Welnu, geen enkele ondernemer bederft de

markt, hij zal eerder trachten deze uit te breiden. Het zou onredelijk zijn om dit laatste ook niet van welzijnsproducenten te verwachten. Van geen enkele beroepsgroep wordt verwacht dat ze hun eigen bestaansrecht en bestaansvoorwaarden ondergraven” (1983:108). Het problematische aan een ‘zuinig ingrijpen’ is bovendien het heilige idee van ‘zendingswerk’ dat met hulpverlening gepaard gaat. Dit kan alleen gerelativeerd worden door een andere uiterste oordeel te benoemen: “Een veranderingspretentie is even autoritair als paternalistisch. Je meent het beter te weten voor een ander. Daar schuilt minachting in voor de mensen waar het om gaat” (1983:154). Door de ‘aureool’ die boven hulpverlening hangt te relativiseren, ontstaat namelijk ruimte voor discussie, of voor gereserveerdheid wat betreft pretenties om leed te kunnen elimineren. Wat betreft deze pretenties, is ook het volgende punt van belang:

- c. *Er wordt überhaupt geen ‘marge’ van onbeheersbaarheid geaccepteerd;*
Onmacht wordt zelden erkend omdat niemand het wil horen.
- * De verkoop van acceptatie is een politiek vraagstuk.

Om vermijdbaarheid, oplosbaarheid of leed relatief te noemen, teken je politiek gezien eigenlijk een doodvonnis. Ook al weet elk weldenkend mens dat de overheid niet alles kan oplossen, is het toch nog ‘onhandig’ om dit te benoemen. Dit zorgt dus al snel tot een overmatig ingrijpen waarbij de waarde het effect heiligt (lees: waarbij verspilling en frustratie volgen). Het erkennen van onmacht hoeft echter niet per se onaantrekkelijk te zijn, zo betoogt Dhr. Van Eeten verrassend (2010:26): “Er zijn uiteenlopende technieken om onmacht te verkopen. [...] Ze hebben een eigenschap gemeen: ze passen een emotioneel aansprekend principe toe op die onmacht. [...] De huidige politieke boodschappen [...] beloven bescherming – met de onvermijdelijke kanttekening dat honderd procent niet mogelijk is. [Echter] juist het erkennen van onmacht biedt een nieuw handelingsperspectief, een keuze tussen een slavenbestaan en een herenbestaan.” Het erkennen van onmacht is dus tegengesteld aan het erkennen van machteloosheid, omdat juist de erkenning van onmacht een statement is die blijk geeft van realiteitsinzicht.

De erkenning van onmacht geldt voor de politiek; onmacht kent in de samenleving zelf weer een hele andere dimensie. Wellicht geldt daar het omgekeerde; juist het aangaan van macht (doelend op eigen kracht), maakt het verschil tussen een ‘slavenbestaan’ en een ‘herenbestaan’. Deze begrippen zijn niet letterlijk te nemen, maar drukken een soort waardigheid uit, waarvan de waardering verdreven lijkt: “De ware weg loopt over een koord dat niet meer hoog in de lucht is gespannen maar vlak boven de grond. Het is eerder zo dat de mensen erover struikelen dan dat ze erover lopen” (Kafka in Sloterdijk 2011:72). Ik leen dit citaat om er een andere betekenis aan te geven: Halfslachtigheid in hulpverlening leidt tot verwarring en passiviteit. Óf je helpt iemand voluit (Bureau Frontlijn), of je faciliteert mensen om zichzelf te helpen (Eigen Kracht Centrale), maar half-half doet mensen struikelen, opgeven en ‘het koord’ überhaupt haten. Om mensen te leren koorddansen (dat wil zeggen: iemand met multiproblematiek op de rit krijgen), kun je niet doen alsof ‘je best doen’ volstaat. Kun je niet doen alsof er niet geoefend moet worden op vaardigheden. Dit punt (namelijk het volgende punt) pepert Dalrymple (2004) overtuigend in, wanneer hij zelfs spreekt over een instandhouding van ‘repeterende ellende’ door uit bescherming (of achteloosheid) te relativiseren:

- h. *Een betuttelend relativisme leidt tot een geërodeerd beschavingspeil;*

Een zwak begrip van normen en maatschappelijke verwachtingen ('sociaal en cultureel kapitaal') is de facto destructief voor de onderklasse zelf, wil men slagen in de maatschappij.

- * Relativisme is een tendens. Politiek mag geen mechanisme zijn om ideeën te implanteren of te voeden (aangezien het juist een afspiegeling daarvan is), dus zelfs in dat domein ligt hierin geen taak.

Het gevaar van 'anything goes' is dat het een leugen is. Vaardigheden, normbesef, of 'sociaal en cultureel kapitaal' zijn wel degelijk cruciaal om niet telkens tegen dezelfde lamp aan te lopen. Dit heeft Bureau Frontlijn dan ook tot onmisbaar speerpunt gemaakt. Problematisch aan deze nadruk op normbesef echter, is dat we eerder nu juist tegen 'normalisering' hebben gepleit. De nuance ligt dan ook daarin, dat de *verantwoordelijkheid* voor zelfontwikkeling niet bij een overheidsorganisatie, maar alleen bij het individu belegd mag worden. Ongeacht het effect is dit een principiële kwestie, waarvan de onderbouwing reeds breed uitgemeten is. De kwestie van het schuiven met verantwoordelijkheid wordt door de Eigen Kracht Centrale juist tot speerpunt gemaakt, waarmee de notie van 'probleem-eigenaar' weer tot leven komt. De reactie hierop is waardevol: erkenning, in plaats van miskenning.

Samenvattend maken bovenstaande constatering dat ook bij een alternatieve invulling van overheidshulp nog steeds een aantal problemen overeind blijven (onoplosbaarheid, onbeheersbaarheid, onuitroeibaarheid van leed). De crux is erin gelegen, dat door acceptatie van dit gegeven de omschakeling van 'probleem' naar 'uitgangspunt' een weg vrij baant waarin energie wél kan renderen.

6.4 Afronding

De vraag die ik gepoogd heb te beantwoorden, is onder andere hoe het kan dat juist de meest urgente, zogenoemde multi-probleemgevallen vaak niet in onze systemen ‘passen’. De bestaande structuren zijn zo vergaand gespecialiseerd en vaak ook gefragmenteerd, dat het niet langer intuïtief of mensvriendelijk is, juist niet voor mensen met een lage sociaal-economische status. Om dit probleem heen zitten bovendien nog allerlei principiële spanningen omtrent de rolopvatting van de staat. We hebben kortom te maken met ‘a social mess’, ofwel ‘a complex set of interrelated problems’ (Ackoff 1974). Maar daarover is voldoende gezegd. De echte onderzoeksvraag is in hoeverre een alternatieve (of: innovatieve) benadering betere resultaten kan boeken, en liefst nog met minder kosten.

Het antwoord daarop is dat een alternatieve invulling of vormgeving van hulpverlening inderdaad op een meer ‘slagvaardige’ manier een beter resultaat kan bereiken met een grotere ‘klanttevredenheid’, en ook nog eens met minder kosten. Daarbij moet wel gezegd worden, dat de werkwijze niet zomaar als blauwdruk op elke organisatie gelegd kan worden. De Eigen Kracht Centrale is feitelijk een voorportaal binnen de bestaande instituties, en een frontlijnaanpak kan ook geen specifieke specialistische hulp bieden. Er zijn dus altijd ‘instituties’ nodig, die (al dan niet vanzelfsprekend) een logica hanteren die meer vertrekt vanuit de professional of de organisatie dan vanuit de burger. Dat wil echter niet zeggen dat er van een kijkje in andermans keuken niet geleerd kan worden. Dat was dan ook de doelstelling van het onderzoek, waaraan in §6.2 is tegemoetgekomen.

Om toch een soort vergelijkend waardeoordeel uit te spreken over beide casussen, lijkt me dat je je het beste kunt proberen in te beelden in ‘de hulpbehoevende burger’ zelf. Als ik dan voor mezelf spreek, zou ik in geval van zware ellende en gebrekkige vaardigheden erg graag Bureau Frontlijn tegenkomen als tijdelijk plaatsvervangende ouders. Dan gaat de vergaande, doch goed bedoelde opvoeding (of: disciplineren) waarschijnlijk boven mijn gevoel van eigenwaarde – in geval ik die dan nog heb. Als ik iets minder diep in de ellende zat, zou ik proberen mijn schaamte te overwinnen en met mijn eigen netwerk te kijken wat er gedaan kan worden om de situatie te verbeteren. Ik zou in een menselijk gezien desolaat hulpverleningslandshap hoe dan ook met beide organisaties erg blij zijn. Dit oordeel is voor iedereen anders, dat spreekt voor zich. Ik heb daarom geen systematische vergelijking van beide casussen onderling willen meenemen, omdat er te weinig basis voor vergelijking is, en de thematiek bovendien veel te vatbaar is voor persoonlijke/ideologische opvattingen.

Een vooruitblik. Om recht te doen aan de effectiviteit van deze benaderingen, zou de vervolgstap een verdergaande professionalisering of institutionalisering van deze leerpunten kunnen zijn. Toch is dat laatste niet helemaal reëel. De denkwijze is in beide gevallen zodanig anders, dat er een totale omwenteling zou moeten plaatsvinden van ongetwijfeld verstandige systemen. Het meest reële zou een soort wendbaar reddingsbootje aan de bestaande grote stoomboten zijn, ingericht voor ‘de onderste 15%’. Qua organisatie-omvang van deze twee casussen kunnen we nu louter spreken van reddingsboeien. Dus zijn we dan klaar met een opschaling van dit soort benaderingen? Of gaat er kracht en slagvaardigheid verloren, zodra dit soort innovatieve c.q. tegendraadse organisaties ‘usual business’ worden? Met name in geval van Bureau Frontlijn gaat dan het stekelige maar toch nuttige ‘luis in de pels’ idee wellicht verloren.

Voor een werkbare slag voorwaarts van het stoomschip zelf, zou de berusting in het feit dat (grote) organisaties nu eenmaal 'onvolkomen' zijn een vruchtbare uitgangspositie kunnen zijn. Vanuit de acceptatie dat een organisatie niet rechtsom én linksom én achteruit én vooruit kan draaien, zien Peeters, Steen & Van Twist (2010:36-38) het nut en de noodzaak om ruimte te bieden aan het ongepaste in 'het tussen'. Binnen zo'n onbepaalde plek of functie kan een organisatie bewust ruimte bieden voor professionaliteit die een totaal andere logica vertegenwoordigt. Die logica stemt zich af aan de omgeving – draait soms linksom, maar ook achteruit als het moet – afhankelijk van 'de netwerkachtige logica van het ongepaste' (Peeters, Steen & Van Twist 2010:38). De logica van deze 'ruimte' komt dus niet (per se) overeen met die van de organisatie, maar is daar complementair aan. Een dergelijke 'tussenfunctie' kenmerkt zich bijvoorbeeld door functievermenging in plaats van functiescheiding, en een resultaat komt niet tot stand op basis van hiërarchische lijnen of voorgestructureerde taakverdelingen, maar op basis van wat benodigd is voor de betreffende opgave. Op die manier kan onvolkomenheid gecompenseerd worden, zonder iets onmogelijks (contradictoirs) van een organisatie zélf te verlangen (zie verder Peeters, Steen & Van Twist 2010).

Beide sturingsconcepten zouden gebaat zijn bij een aanwijsbare kapitein. Helaas hebben we het over 'hulpverlening', wat eigenlijk überhaupt niet naar een realiteit verwijst, aangezien we het zelf hebben moeten definiëren of 'omkaderen'. Als we toch de boot als metafoor vasthouden, dan is dit bovendien geen overzichtelijke boot waarbij alles volgens een zelfde logica gestructureerd is en alle neuzen dezelfde kant op staan. Feitelijk is er geen stuurman, en zijn er alleen verschillende divisies met allen een eigen referentiekader, probleemstelling en doelstelling, die samen de hulpverleningsboot gaande houden. En toch, als af en toe iemand een stuur tegenkomt en daar een tikje tegenaan geeft, resulteert dit over een grotere afstand in een totaal andere bestemming. Het feit dat we tegenwoordig – ook in meer algemene zin – geen duidelijk stuur kunnen vinden of willen bedienen, wil niet zeggen dat we in cirkels hoeven varen. We moeten dan wel 'de kleine beweging' mogelijk maken.

7. Nawoord

Hoe kan het, dat een gezonde jongen die een verkeerde studiekeuze heeft gemaakt en nu weer bij zijn ouders woont een WIJ uitkering krijgt, en je de andere dag naar huis fietst en een zwerver in een portaal ziet liggen die waarschijnlijk door alle instanties en behandelingen is opgegeven? Zodra je alle facetten van overheidshulp met elkaar in verband wilt brengen, kun je de poging om het te begrijpen wel staken. Dat heb ik althans voor mezelf moeten vaststellen. Rechtvaardigheid kan niet zwart-wit vertaald worden naar regelingen, wetten en instituties.

Tegelijkertijd loopt Nederland voorop (of: gaat Nederland ver) in het aansturen op rechtvaardigheid. Dit kan niet zonder normatief referentiekader. Aan de andere kant van deze medaille schuilt daardoor het gevaar op moralisering. Extreem gesteld moet ervoor gewaakt worden dat de toestand die we varkens opleggen – ingekooid op antibioticum – ondertussen niet symbolisch wordt voor hoe de samenleving zelf *overgecultiveerd* raakt (lyrics 'Fitter Happier' Thom Yorke). Vervreemding volgt, maar ook het evenwicht tussen de beste bedoelingen van de Nederlandse staat en de eerste leus van de Franse Revolutie [vrijheid] raakt dan verstoord. Hoe dan ook is dit één van de worstelingen die Nederland in mijn ogen siert: Van de wrijving komt de glans.

Het viel niet mee om mijn fascinatie voor deze verwarrende thematiek bestuurskundige handen en wetenschappelijke voeten te geven. Ik dank daarom in het bijzonder professor Van Twist voor zijn nuttige suggesties, steun en commentaar. Ik dank ook hen die mij hebben geholpen door hun opvattingen te delen of mij anderszins van informatie te voorzien, en vooral dank ik hen die mij in algemene zin hebben gesteund. In de laatste maar eigenlijk eerste plaats dank ik mijn vriend Thijs; amor vincit omnia.

---Nunc est bibendum---

8. Literatuurlijst

- Achterhuis, H., 1983. *'De markt van welzijn en geluk'*. Uitgeverij Ambo, Baarn.
- Beek, F. Van & Muntendam, M., 2011. *'De kleine gids'. Eigen Kracht-conferentie 2011*. Uitgeverij Kluwer, Deventer.
- Bureau Frontlijn, 2008. *'Methodiekb beschrijving uitgebreid'*. Website gemeente Rotterdam, bezocht op 28-06-2012: <http://www.rotterdam.nl/DSV/Document/bureau%20frontlijn/Methodiekb%20beschrijving%20uitgebreid.pdf>
- Bureau Frontlijn, 2010a. *'Evaluatierapportage Praktijkbegeleiding'*. Website gemeente Rotterdam, bezocht op 21-06-12: <http://www.rotterdam.nl/DSV/Document/bureau%20frontlijn/Evaluatierapportage%20Praktijkbegeleiding%20januari%202010.pdf>
- Bureau Frontlijn, 2010b. *'Handboek Basiscoach Sociaal Team Rotterdam'*. Website gemeente Rotterdam, bezocht op 28-06-2012: <http://www.rotterdam.nl/DSV/Document/bureau%20frontlijn/Handboek%20Basiscoach%20definitief%20Bureau%20Frontlijn.pdf>
- Bureau Frontlijn, website (n.d.): www.rotterdam.nl/frontlijn.
- Centraal Planbureau (CPB); Mooij, R. de, 2006. *'Reinventing the welfare state'*. CPB, Den Haag.
- Chavannes, M. 2008. *'Achter de voordeur, onder het bed'. De dwaalleer van de etatistische vermarkting'*. NSOB, Den Haag.
- Crozier, M. 1964. *'The Bureaucratic phenomenon'*. Tavistock, Londen.
- Daamen, S. 2011. *'Excellentie in Frontlijnteams'*.
- Dalrymple, T., 2004. *'Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse instandhoudt.'* Het spectrum, Houten.
- Doorn, J.A.A. van, 1977. 'De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij', *Beleid en maatschappij*, no. 4, pp. 115-128.
- Doorn, J.A.A. van, 1980. 'Overvraging van beleid: over oorzaken en gevolgen van bestuurlijke onmacht', *Beleid en maatschappij*, no. 7, pp. 39-49
- Doorn, J.A.A. van, 1986. 'Classificatie en maatschappij'. In: J.W. de Beurs & J.A.A. van Doorn, *De geconstrueerde samenleving: Vormen en gevolgen van classificerend beleid*. Boom, Meppel, pp. 29-48
- Eeten, M. van, 2010. *'Techniek van de onmacht: Fatalisme in politiek en technologie'*. NSOB, Den Haag.
- Eigen Kracht Centrale 2011, brochure *'Samen een plan maken... Samen beslissen... Over jouw toekomst'*. [http://www.williamschrikkergroep.nu/upload/pages/folder-EK-MEE%20kind%20totaal11-11\(1\).pdf](http://www.williamschrikkergroep.nu/upload/pages/folder-EK-MEE%20kind%20totaal11-11(1).pdf)
- Eigen Kracht Centrale, website (n.d.): www.eigen-kracht.nl en www.eigen-kracht.nl/films.
- Forsyth, A. 1999. *'Administrative discretion and urban and regional planners' values'*. Journal of planning literature, vol. 14, no.1, pp. 5-15.
- Foucault, M. 1975, vert. 2010. *'Discipline, toezicht en straf'*. Van de Garde/Jémé, Eindhoven.

- Frissen, P.H.A. in Schiks, J. (red.) 2004. *'Geen afbeelding beschikbaar'. Wetenschappers op de Areopagus.* Centrum voor Wetenschap en Levensbeschouwing, Universiteit van Tilburg.
- Frissen, P.H.A. 2007. *'De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid.'* Uitgeverij van Gennep, Amsterdam.
- Frissen, P.H.A., 2009. *'Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek.'* Uitgeverij van Gennep, Amsterdam.
- Fortuyn, P, 1995. *'De verweesde samenleving.'* Bruna uitgevers, Utrecht.
- Fortuyn, P, 1997. *'Tegen de islamisering van onze cultuur.'* Bruna uitgevers, Utrecht.
- G27 (Kruiter, A.J. en Jong, J. de) 2007. *'Aanval op de uitval. Blik op de frontlijn.'* Uitgave i.s.m. Centre for Government Studies en Nicis, Den Haag.
- Hartman, C. & Tops, P. 2005a. *'Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad.'* Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag.
- Hartman, C. & Tops, P. 2005b. *'In het vooronderzoek van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing.'* Lochemdrukk BV, Lochem.
- Jagtenberg, R., Hulst, B.L. van, Roo, A. de, 2011. *'Maatschappelijke opbrengsten van Eigen Kracht-conferenties.'* TU Delft, IPSE studies, en Mediation Research, Delft/Rotterdam.
- Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING), 2012. *'Edgar. Gekend en gezien door zijn gemeente.'* KING, Den Haag.
- Laan, G. van der & Kersten, R. 2007. *'Omdat het werkt. Werkzame bestanddelen van een maatschappelijk re-integratieproject.'* Garant Uitgevers, 2007.
- Leeuw, F.L. 2000. 'Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht'. In RMO 2000: *'Aansprekend burgerschap'* (pp. 149-171). SDU Uitgevers, Den Haag.
- Leeuw, F.L. 2008. *'Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels.'* Oratie universiteit Maastricht.
- Lipsky, M. 1980. *'Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services.'* Russel Sage Foundation, New York.
- Mul, J. de., 2006. *'Domesticatie van het noodlot.'* De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie. Uitgeverij Klement, Kampen.
- Maslow, A.H. 1943. *'A theory of human motivation'*. Psychological review, no. 50, pp. 370-396.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009. *'Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhelpverlening.'* Eindrapport. Website ministerie SZW, bezocht op 17-06-12: docs.minszw.nl/pdf/135/2010/135_2010_1_25449.pdf
- De Nationale Ombudsman, maart 2011. *'Wat vindt u ervan? Reflectie op burger en overheid.'* Verslag van de Nationale Ombudsman over 2010. Bureau Nationale Ombudsman, Den Haag.
- Neale, P. Thapa, S. & Boyce, C. 2006. *'Preparing a case study'. A guide for designing and conducting a case study for evaluation input.* Pathfinder international, Watertown.

- Nicis, 2008. *'De rotonde van Hamed'*. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen. Nicis Institute ism G27 en Centre for Government Studies, Den Haag.
- Oosterkamp-Zwajcer, E. & De Swart, J. 2012. *'Op eigen kracht vooruit'. Een onderzoek naar de resultaten van Eigen Kracht-conferenties in Nederland*. Kenniscentrum Gezondheid, welzijn & Technologie: Saxion, Enschede.
- Peeters, R., Steen, M. van der & Twist, M. van, 2010. *'De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie'*. NSOB, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO), 2000. *'Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers'*. SDU, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO), 2004. *'Verskil in de verzorgingsstaat: Over schaarste in de publieke sector'*. SDU uitgevers, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO), 2006. *'Verskil maken: Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat'*. SDU uitgevers, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO), 2011. *'Burgerkracht. De toekomst van het social werk in Nederland'*. SDU uitgevers, Den Haag.
- Rawls, J.B. 1971. *'A theory of justice'*. Harvard University Press, Cambridge.
- Rombout, P. 2010. *'Doorbreek de patstelling'. Van goede bedoelingen naar effectief beleid voor groepen met een lage sociaal economische status*.
- Rosanvallon, P. 1988. 'The decline of social visibility'. In: J. Keane (red.). *'Civil society and the state. New European perspectives'*. Verso, Londen.
- Schuurman, M. & Mulder, C. 2011. *'Eigen Kracht-conferenties bij gezinnen in de regio Amsterdam. Wat levert het op?' Resultaten van onderzoek*. Kalliope Consult/Antropol, Nieuwegein/Ermelo.
- Schuurman, M. & Mulder, C. 2012. *'Besparingen door Eigen Kracht-conferenties in de stadsregio Amsterdam'. Resultaten van vervolgonderzoek*. Kalliope Consult/Antropol, Nieuwegein/Ermelo.
- Schuyt, J.M. 1991. *'Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat'*. Stenfert Kroese, Leiden.
- Sloterdijk, vert. 2011. *'Je moet je leven veranderen': Over Antropotechniek*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2004. *'In het zicht van de toekomst'. Sociaal en cultureel rapport*. SCP, Den Haag.
- Swaan, A. de, 1988. *'In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the Modern Era'*. Polity Press, Cambridge.
- Swanborn, P.G. 2010. *'Case study research. What, why and how?'*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Swierstra, T.E. & Tonkens, E. 2008. 'Een links beschavingsoffensief. Deugden en competenties voor een pluralistische, dynamische samenleving'. In Zeedijk, J. & Bortel, P. van (Eds.), *'Bedrogen door de elite? Kritische beschouwingen bij Theodor Dalrymple's cultuuranalyse'* (pp. 57-70). Uitgeverij Pelckmans, Kapellen.
- Thiel, S. van, 2007. *'Bestuurskundig onderzoek'. Een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussum.

- Trommel, W. & Veen, R. van der, 1999. *'De herverdeelde samenleving'*. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Trommel, W. 2009. *'Gulzig bestuur'*. Oratie VU Amsterdam.
- Verbon, H.A.A, 2009. Manuscript en sheets 'Economie van de collectieve sector' (vak Universiteit van Tilburg).
- Veth, D.G, 2009. *'Het rendement van zalmgedrag. De projectencarrousel ontleed'*. Nicis, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), 2004. *'Bewijzen van goede dienstverlening'*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), 2006. *'De verzorgingsstaat herwogen'*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), 2010. *'Het gezicht van de publieke zaak'*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wiercx, R. & Stellingwerff, J. 2011. *'Eigen Kracht-conferenties: ook bij (huur)schulden'*. EKC, Zwolle.
- Wijnen-Lunenburg, P. Beek, F. van, Bijl, B. Gramberg, P & Slot, W. 2008. *'De familie aan zet'. De uitkomsten van Eigen Kracht-conferenties in de jeugdbescherming met betrekking tot veiligheid, sociale cohesie en regie.* VU Amsterdam, PI Research, WESP, Duivendrecht/Voorhout.
- Yin, R.K. 1994. *'Case study research: Design and methods'*. Sage Publications, Thousand Oaks.