

Inhoud

Voorwoord 7

Deel I Sociaal doe-het-zelven: de beweging

Urgentie & analyse

- [1] Wanhopige burgers, vervreemde professionals – *Inleiding* 15
- [2] Onteigening van de publieke sector – *Geen geluksmachine, maar pechdemper* 24
- [3] De kracht van sociale netwerken – *Wederopstanding van de civil society* 35
- [4] Sociaal doe-het-zelven – *De groei van sociaal kapitaal* 42

Rijkdom & dynamiek

- [5] Met bekenden voor elkaar – *Hechte coöperaties* 49
- [6] Met bekenden voor anderen – *Mobiliseer het netwerk* 61
- [7] Met onbekenden voor elkaar – *Lichte verbindingen en de economie van het delen* 73
- [8] Met onbekenden voor anderen – *Het altruïsme-overschot en de wijsheid van de massa* 82

Verandering & instituties

- [9] Right to challenge – *Eigenaarschap – een wisseling van de macht* 93
- [10] Participatory professionalism – *Ontsnappen aan de bureaucratische dienstverleningsindustrie* 103
- [11] Neosocialisering – *De terugkeer van sociale controle* 111

Deel II Van de idealen naar de politieke praktijk: zeven motto's

Slotbeschouwing

Helpende buurmannen en kwetsbare burgers – *Sociaal doe-het-zelven en de toekomst* 157

Noten 177

Literatuur 181

Dankwoord 187

[I] Wanhopige burgers, vervreemde professionals

Inleiding

Hoe kan het dat op zaterdag 3 mei 2008 in Estland vijftigduizend mensen bereid zijn om vrijwillig zwerfvuil op te ruimen? Hoe is het mogelijk dat een oproep in *Trouw* op 10 oktober 2010 leidt tot de aanschaf van vijftigduizend zonnepanelen, zonder enige vorm van subsidie? Hoe kan het dat een groeiend aantal zzp'ers elkaars risico op inkomensderving door ziekte opvangt in kleinschalige 'broodfondsen'? Hoe kan het dat de klanten van Buurtzorg Nederland zeer tevreden zijn, terwijl ze *minder* zorg krijgen dan waar ze recht op hebben? En dat ze blij zijn omdat aan hen gevraagd wordt zo veel mogelijk hulp *zelf* te organiseren? Hoe komt het dat hulpverleners zo vaak vergeten familie en vrienden in te schakelen als het in een gezin helemaal fout loopt? En dat die vrienden en familieleden als ze vanwege dat feit in een Eigen Kracht-conferentie gevraagd worden, zich het vuur uit de sloffen lopen?

Dit boek zou nooit zijn geschreven zonder verwondering over dit soort voorbeelden. Ze bewijzen dat we niet in een tijd leven waarin hyper-individualisme de boventoon voert en waarin solidariteit en altruïsme achterhaald zijn. Ze vertellen dat burgers geen verwende kinderen zijn die van overheid en instanties altijd het onderste uit de kan willen.

Keer op keer blijken er ongekende krachten in onze samenleving te schuilen. Dat fascineert ons. Waarom en in welke omstandigheden doen mensen dat? Wat betekent dat voor de rol van overheden, instituties en professionals? En kunnen deze krachten ons niet helpen, nu de publieke en semipublieke sector in al haar voegen kraakt?

Daarmee komen we meteen op een tweede motief om dit boek te schrijven. We voelen ons allebei betrokken bij de publieke en semipublieke sector. Of om preciezer te zijn: bij de mensen die erop aangewe-

zen zijn. Het is een rode draad in onze loopbanen als politicus, publicist, journalist, ombudsman en opiniemaker. Maar veel te vaak zien we dat burgers die een beroep op overheid en dienstverlening moeten doen, in een bureaucratische doolhof verdwaald raken. Zoals bijvoorbeeld Jeroen, Jan en Marijn.

Jeroen

- 16 Jeroen is een slimme jongen. Hij heeft zijn gymnasiumdiploma op zak. Maar hij is ook een jongen voor wie de wereld snel overweldigend is. Jeroen woont bij zijn ouders en weet niet of hij naar de universiteit wil. Hij heeft daarom besloten om eerst maar eens te gaan werken. Veel succes met het vinden van een baan heeft hij niet. Daarom meldt hij zich bij de sociale dienst van de gemeente Almere. Niet voor een uitkering, maar voor hulp bij het vinden van een baan. Hij woont nog thuis en geld heeft hij dus niet nodig.

Het lijkt een overzichtelijke vraag. Maar niet voor de gemeente Almere. De gemeente Almere werkt samen met het u w v in een 'Werkplein'. Bij het Werkplein krijgt Jeroen te horen dat hij de vacaturebank mag raadplegen. Maar daar heeft hij weinig aan. Het duizelt hem bij het zien van zo veel vacatures. Hij wil juist hulp om orde te scheppen in deze chaos.

De medewerker van het Werkplein vertelt Jeroen dat hij, om hulp te krijgen, een uitkering moet aanvragen. Jeroen herhaalt dat hij geen uitkering wil. Hij wil hulp bij het vinden van een baan. De medewerker legt uit dat hij daar niet voor in aanmerking komt als hij geen uitkering aanvraagt. In arren moede doet Jeroen wat van hem wordt verlangd. Bij de intake vertelt Jeroen dat hij een stoornis in het autistisch spectrum heeft. Daarop krijgt hij te horen dat hij dan een Wajong-uitkering moet aanvragen. Jeroen wil dat niet. Hij is bang voor het stigma van 'jong gehandicapt'. Hij wil gewoon hulp bij het vinden van een baan.

Via via komt hij in contact met het programma *De Ombudsman* van de VARA, dat de kwestie oppakt. Eerst wordt de programmamakers de deur gewezen, maar een paar dagen later zitten er drie man klaar om hen te woord te staan. De vraag is eenvoudig: 'Kun je uitgebreide hulp krijgen bij het vinden van een baan zonder een uitkering aan te vra-

gen?’ ‘Ja, dat kan,’ zegt de een. ‘Nee, dat kan niet,’ zegt de ander. En de derde zegt: ‘Dat hangt ervan af.’ De verwarring is compleet.

De medewerkers blijven het onverstandig vinden dat Jeroen geen uitkering wil aanvragen. Stel dat het niet lukt om een baan te krijgen, dan wil hij toch niet voor altijd afhankelijk blijven van zijn ouders? Verder wordt door de medewerkers vooral over de juiste *procedures* gesproken. Op de achtergrond daarvan speelt de vraag wie de hulp aan Jeroen moet betalen. Als hij een Wajong-uitkering krijgt, valt hij onder de verantwoordelijkheid van het UWV. Anders onder die van de gemeente. De ironie wil dat Werkpleinen juist zijn opgericht om ambtelijke ‘versnippering’ te doorbreken.

17

Jan

Jan heeft een spierziekte. Met twee skistokken in de hand lukt het hem vooruit te waggelen. Meer dan honderd meter kan hij zo niet overbruggen. Hij heeft daarom een indicatie gekregen voor een scootmobiel. Maar hij wil liever een Canta. Kou doet zijn benen geen goed en bovendien moet hij vaak plassen. In zo’n gesloten brommobiel kan hij dat zonder gêne in een fles doen. Met een open scootmobiel wordt dat lastig.

Jan dacht een slimme oplossing te hebben gevonden. Van het geld dat hij kreeg voor een scootmobiel kocht hij via Marktplaats een tweedehands brommobiel. Dat was zelfs goedkoper voor de gemeente. Helaas had hij de regels er niet op nageslagen. Het is alleen toegestaan om met het persoonsgebonden budget iets te kopen bij een bij de Kamer van Koophandel ingeschreven bedrijf. Jan had zijn Canta van een particulier gekocht. Ai, dan vervalt het recht op de vergoeding.

Marijn

Marijn heeft een ernstige vorm van epilepsie. Door de week woont hij in een tehuis in Sint-Michiëlsgestel, waar hij ook naar school gaat. In het weekend is hij bij zijn moeder Iris in Voorburg. Marijn wordt echter elk jaar groter en zwaarder en Iris kan hem niet meer naar boven krijgen. Dus heeft ze zich tot de gemeente gewend voor steun bij een woningaanpassing. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft die

aanvraag afgewezen. Marijn is namelijk officieel helemaal niet woonachtig in Voorburg. Hij verblijft immers vier nachten per week in Sint-Michiëlsgestel.

Iedereen is het erover eens dat het goed is voor Marijn als hij in het weekend naar huis gaat. En alle partijen zijn het erover eens dat Marijn zonder aanpassingen aan de woning niet lang meer thuis kan verblijven. Ze begrijpen bovendien dat Iris die aanpassingen onmogelijk zelf
18 kan betalen. Maar de gemeente Leidschendam-Voorburg vindt dat ze geen geld moet uitgeven aan woningaanpassing voor een bezoek. De gemeente Sint-Michiëlsgestel vindt het evenmin haar pakkie-an. En de instelling waar Marijn verblijft, die geld ontvangt voor zeven dagen per week, zegt ook niet te kunnen bijdragen aan het aanpassen van de woning.

De 'oplossing' kan alleen worden gevonden door Marijn een tijd thuis te laten wonen. Dan is hij inwoner van Leidschendam-Voorburg en kan er dus een aanvraag voor aanpassing van de woning worden gedaan. Hij moet dan wel in de tussentijd met een busje naar de school in Sint-Michiëlsgestel. De rekening voor dat leerlingenvervoer komt weer bij de gemeente Leidschendam-Voorburg terecht. Alleen door Marijn aan deze lijdensweg te onderwerpen kunnen de verantwoordelijkheden weer netjes worden verdeeld.

Helaas kunnen we eindeloos veel van dit soort voorbeelden noemen. Voor een belangrijk deel worden deze ingewikkeldheden veroorzaakt door de waarden waarop onze moderne verzorgingsstaat is gebaseerd. Zo'n waarde is bijvoorbeeld *rechtmatigheid*. Juist omdat de hoogte van overheidsuitgaven vaak onder vuur ligt, is het noodzakelijk om de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen controleren. Het paradoxaal gevolg is wel dat de overheid daardoor nogal eens kiest voor een dure, onhandige oplossing waarvan de rechtmatigheid eenvoudig te controleren valt in plaats van een slimme, goedkope oplossing waarvan de rechtmatigheid moeilijk te controleren valt.

Een andere waarde is *rechtsgelijkheid*. Bureaucraten zijn bang voor precedentwerking. Ze denken dat toegeven aan mensen die met goede redenen om een uitzondering vragen, de deur openzet voor mensen die

onterecht om een uitzondering vragen. Bovendien: als we Jan toestaan om met zijn persoonsgebonden budget een Canta te kopen, dan – zo vrezende ambtenaren – gaat iedereen zijn geld uitgeven bij duistere types. Blijkbaar is het lastig om een onderscheid te maken tussen mensen die terecht en mensen die onterecht om een uitzondering vragen.

Soms zijn de regels bedoeld om burgers te beschermen. Het wordt daarom beter geacht dat Jan dan maar helemaal geen Canta krijgt, dan het risico te nemen dat hij op Marktplaats wordt opgelicht. Dat is het ingebakken paternalisme van de overheid: er is meer vertrouwen in de regel dan in het eigen oordeelsvermogen van mensen. 19

Burgers raken in dit doolhof van regelingen vervreemd van de overheid. Degenen die op hulp van de overheid zijn aangewezen, voelen zich onbegrepen en verwaarloosd. Burgers die niet op deze instellingen zijn aangewezen, hebben daarentegen vaak het gevoel dat instellingen van de verzorgingsstaat hun klanten in de watten leggen en hun geld aan de verkeerde dingen (vastgoed, topsalarissen) uitgeven. De legitimiteit van publieke instellingen is zo enorm onder druk komen te staan. We hebben met elkaar allang niet meer het idee dat de instellingen die we hebben bedacht om elkaar bij te staan ook echt van ons zijn.

Verknijpte werkelijkheid

De schuld wordt niet alleen bij regels, protocollen en procedures gelegd. Een deel van de kritiek (of zelfs haat) richt zich op de vertegenwoordigers van de publieke sector. Hebben zij al die regels niet opgesteld? Zijn het niet de professionals van al die overheidsorganisaties, semi-overheidsorganisaties of gesubsidieerde instellingen die zich liever strikt aan de regels houden dan maatwerk te leveren? Draagt hun paternalisme en bureaucratische onwil er niet toe bij dat steeds meer burgers van de overheid vervreemd raken?

Was het maar zo eenvoudig. Want als je naar verhalen van veel professionals uit de publieke sector luistert, blijkt dat ook zijzelf die vervreemding voelen. Daarmee komen we op een derde reden om dit boek

te schrijven: professionals die met al hun idealen, inzet en energie stuklopen op de bureaucratie. Al die regels en procedures blijken onderdeel van een systeem waarin je als professional steeds verdwaalt en je passie kwijtraakt.

20 Neem bijvoorbeeld die wijkmanager in de Vogelaarwijk Woensel in Eindhoven. ‘Wat wij doen,’ vertelt hij met een ondertoon van wanhoop in zijn stem, ‘is dat als wij iemand met een probleem in het vizier krijgen, dat we dan meteen een schaar pakken. We knippen het probleem als het ware in stukjes. We knippen er het stuk schuld af en zeggen: daarvoor moet je naar de schuldhulpverlening. Dan knippen we er het stuk opvoeding af: dat is voor opvoedingsondersteuning bij het centrum voor jeugd en gezin. Vervolgens constateren we verslavingsproblemen, die we dan bij de verslavingszorg wegzetten. Dan is er ook nog werkloosheid – daarvoor moet je bij de Dienst Werk en Inkomen zijn. En als er sprake is van agressie in het gezin, kan er ook nog wel een pakketje agressiebeheersing gehaald worden bij de geestelijke gezondheidszorg. Alleen: mensen leiden geen verknipt leven, dus werkt het zo niet.’¹

De wijkmanager vertelt zijn verhaal aan de ‘visitatiecommissie wijkaanpak’. Van april 2010 tot het voorjaar van 2011 reist deze commissie in achttien gemeenten alle veertig wijken af om overal op hetzelfde probleem te stuiten. Er is, zo constateert de commissie keer op keer, onder de bewoners en de in de wijk werkzame professionals een enorme drive om iets ten goede te veranderen. Aan plannen en initiatieven is geen gebrek, aan geld eigenlijk ook niet. Het probleem is alleen dat die energie zich niet zonder meer te gelde kan maken. Ze wordt gekanaliseerd, in goede banen geleid, er moet over worden vergaderd en voor je het weet is ze verdwenen.

De verknipte realiteit van de Eindhovense wijkmanager is een mooi voorbeeld van wat wij de valkuil van het ingenieursmodel noemen. In dit model wordt geprobeerd om de steeds complexere werkelijkheid simpeler te maken door ingewikkelde problemen op te knippen in kleinere deelproblemen. Voor die deelproblemen kunnen dan specialistische oplossingen worden gevonden en als alle deelproblemen zijn op-

gelost, dan is daarmee ook het grote probleem opgelost. *Voilà*.

In de publieke sector wordt het geld volgens deze logica verdeeld. Voor elk deelprobleem is een regeling. De stille hoop is dat de optelsom van alle deeloplossingen een totaaloplossing oplevert. In de praktijk werkt het andersom. De aanpak van een deelprobleem loopt, tot frustratie van de professionals, nogal eens mis doordat andere deelproblemen niet zijn opgelost. Het schoolverzuim van het kind heeft alles te maken met het alcoholgebruik van de vader, en dat heeft weer te maken met de schulden die het gezin heeft, enzovoort. 21

De realiteit waar de Eindhovense wijkmanager zich in staande moet houden is er een van verkokering, versnippering en eindeloos overleggen. Voor de aanpak van een probleemgezin moest een hulpverlener, zo leerde een gemeentelijke inventarisatie in Enschede, wegwijs worden uit vijftientig verschillende wettelijke kaders, zeventien verschillende indicatieprotocollen, drieëntwintig verschillende methoden van vraagverheldering, eenendertig diagnostische instrumenten en zeventientwintig verschillende registratie- en rapportagesystemen.² Elke instelling die zich buigt over een probleemgezin neemt zijn eigen professionele bagage mee. Het gaat dan om medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen, het maatschappelijk werk, de reclassering, jeugdzorg, de schuldhulpverlening, het Zorgloket, de afdeling leerplicht, de verslavingszorg, de geestelijke gezondheidszorg: in Enschede zijn dat in totaal vijftientig instanties.

In Amsterdam bracht men een paar jaar geleden heel precies in kaart wat er gedurende een langdurige periode met zo'n gezin gebeurt.³ Op de achterkant van een behangrol reconstrueerden onderzoekers op een tijd-as heel nauwgezet welke interventies plaatsvonden, wie het deed, hoe lang het duurde en welke interventie erop volgde. Op die manier brachten ze in beeld wat er de afgelopen zes jaar met een multiprobleemgezin was gebeurd. Gemiddeld telden ze voor elk 'behandeld' gezin in zes jaar veertig intakes, twintig verschillende plannen van aanpak, een bemoeienis van tachtig professionals en twintig organisaties. De volgeschreven behangrollen hadden een gemiddelde lengte van vier meter. En toen alle gegevens uit de officiële dossiers in een tijdlijn waren uitgezet, bleek tot verbazing van het onderzoeksteam dat tamelijk

cruciale informatie niet eens in de dossiers was vastgelegd en evenmin met andere hulpverleners was gedeeld. Een vermoeden van kindermishandeling en seksueel misbruik was vanwege privacybescherming niet aan de dossiers toevertrouwd. Om een onduidelijke reden was ook een zelfmoordpoging van de moeder niet opgetekend. De toenmalige Amsterdamse wethouder (en huidige minister van Sociale Zaken) Lodewijk Asscher constateerde dat we een monster hebben gebaard. Hij verga-
22 vergeleek de jeugdzorg met Frankenstein. Dat monster is niet alleen bijzonder ineffectief, het is ook bijzonder duur.

Verspilling

Daarmee komen we op ons laatste motief om dit boek te schrijven. De manier waarop onze publieke dienstverlening is georganiseerd, blijkt niet alleen ineffectief, maar leidt tot een enorme verspilling. Als je de professionele kosten bij elkaar optelt, kost een gemiddeld probleemgezin ten minste 40 000 euro per jaar, blijkt uit een onderzoek van Stads Advies in opdracht van de gemeente Woerden. Dat is dan nog een voorzichtige berekening, omdat bij geen van de onderzochte gezinnen sprake is van een uithuisplaatsing. Alleen zo'n uithuisplaatsing kost al 40 000 euro.⁴

Uit het onderzoek blijkt ook dat bij een probleemgezin gemiddeld dertien verschillende instanties zijn betrokken. Bij een gezin met gescheiden ouders en vier kinderen maar liefst negentien. Het rapport maakt bovendien een schatting van de improductieve transactiekosten. Daarmee wordt het geld bedoeld dat opgaat aan dubbel werk en het uitwisselen van informatie. De onderzoekers komen uit op ongeveer 30 procent.

Het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam komt met cijfers die nog schrikbarend zijn. Medewerkers is gevraagd om heel nauwkeurig het werk te evalueren dat zij de laatste drie maanden hadden gedaan. Het criterium daarbij was: hebben de bezigheden nu wel of niet bijgedragen aan de veiligheid van de kinderen voor wie we werken? Ze pluisten hun agenda's na, namen alle e-mails door, keken terug

op overleggen, registratiebezigheden, rapporten maken. De conclusie: zo'n 60 tot 70 procent van hun werk had geen toegevoegde waarde.

Zelfs zonder de financieel-economische crisis is de conclusie onontkoombaar dat we een doodlopende weg zijn ingeslagen. We zijn in Nederland in het collectieve bezit gekomen van een publieke diensten-economie die niet alleen uit haar voegen barst, maar nogal eens meer kapotmaakt dan ons lief is. Het besef dringt zich op dat de grote problemen van de toekomst (de vergrijzing, de onbeheersbare kosten van de gezondheidszorg, de enorme verschillen tussen bevolkingsgroepen) zich niet langer meer laten beheersen volgens de oude logica van subsidies, voorzieningen, volumebepalingen, productieafspraken en controlemechanismen. We hebben nieuwe ordeningsprincipes nodig, nieuwe arrangementen, nieuwe vormen van professionaliteit. De publieke zaak is vervreemd geraakt van de oorspronkelijke idealen. Ze heeft burgers onteigend en van hen passieve consumenten gemaakt. 23

Het moet dus anders.

Het kan ook anders.