

Maatschappelijk werk in een ruimere jas

Prelude op activeringsstaat

Aanvankelijk werd maatschappelijk werk vooral ingezet bij de armoedebestrijding. Tegenwoordig wordt van de beroepsgroep vooral verwacht dat ze mensen activeren. In werkelijkheid gaat het om accentverschillen. De activeringsopdracht is al zo oud als het maatschappelijk werk.

door Hans van Ewijk

Vanaf de eerste discussies over de Wet maatschappelijke ondersteuning was duidelijk dat het ministerie geen klassieke, regerende wet wilde, maar vooral een appellerende wet, gebaseerd op vertrouwen in gemeentes en het maatschappelijk middenveld. Wat complex onderscheidt de Wmo negen prestatievelden die wat mij betreft beter hadden kunnen bestaan uit drie globale opdrachten. De eerste opdracht is die van het maatschappelijk opvoeden. Zorg dat de jeugd onder redelijke omstandigheden groot kan worden. Dat vraagt om afstemming, een nabije lichte ondersteuningsstructuur en een visie op hoe je welbevinden – fysiek en sociaal – en educatie met elkaar kunt verbinden. De tweede opdracht is ervoor zorgen dat de meest kwetsbare burgers de kans krijgen om op hun manier volwaardig mee te

doen aan het maatschappelijk leven. En de derde opdracht is die van de sociale cohesie: het zodanig organiseren en regelen dat mensen zich redelijk tot elkaar verhouden en elkaar zo nodig tegemoet komen. Tot slot beoogt de Wmo een opmerkelijke verschuiving van een strikt systeem van rechten, verplichtingen en gelijke behandeling naar een veel meer contextgerichte benadering die vraagt om creatieve en constructieve antwoorden en die appelleert aan het zelfoplossend vermogen van mensen. Dit artikel gaat in op de achtergrond van de totstandkoming van de Wmo. Ik positioneer de Wmo in de overgang van een welvaartsstaat naar een activeringsstaat. Ik beschrijf de snel toenemende druk op dure institutionele voorzieningen en de inzet waarmee de lokale ondersteuningsstructuur wordt versterkt. Dat gebeurt ➤

door bijvoorbeeld een integrale benadering van zelfhulp, onderlinge hulp, vrijwilligerswerk, door systemen aan te spreken (school, werkplaats, gezondheidszorg). En door de inzet van activerende en ondersteunende brede lokale sociale professionals, ofwel maatschappelijk werkers in een wat ruimere jas.

Van welvaartstaat naar activeringsstaat

De klassieke sociale kwestie was die van de strijd tegen armoede, ongeletterdheid en onbeschaafdheid. Nationale overheden ontwikkelden nationale systemen van onderwijs, gezondheidszorg, sociale volkshuisvesting, een gereguleerd arbeid- en inkomenssysteem en de sociale zekerheid waaronder het maatschappelijk werk (Beveridge, 1942). Deze systemen zouden moeten zorgen voor een redelijke gelijkheid en een groei in welvaart en kennis. Hierin slaagden de welvaartstaten wonderwel, zo goed dat critici vonden dat de overheden de mensen te veel in de watten legden en waren gaan over reguleren. Dat resulteerde in afhankelijkheid van burgers van de staat en zijn voorzieningen. Een ander probleem was dat door de globalisering en staten steeds meer gingen lijken op concurrerende bedrijven. Daarmee werd kostenreductie van de overheidskosten een belangrijke voorwaarde om in de globale arena te overleven. Toen in begin jaren tachtig bovendien de werkloosheidscijfers explodeerden, was het streven naar een activeringsstaat een feit. Een activeringsstaat is gebaseerd op een afgeslankte welvaartstaat en een sterkere koppeling van werk en inkomen. Ieder mens moet zijn deel in de productie van de samenleving leveren, want alleen op die manier gaat de productie omhoog en kan de staat zijn positie op de wereldmarkt behouden of verbeteren. Daarachter ligt nog de discussie of het doel van de overheid om welzijn te creëren niet te ambitieus is. Moeten we een staat niet veel meer zien als een systeem dat mensen in staat stelt om binnen bepaalde morele en financiële grenzen hun eigen leven te leiden? Gaan we van een staat die als doel heeft welvaart en welzijn te produceren naar een staat die mensen in gelegenheid stelt hun eigen leven te leiden? Daarbij past ook het door de Europese Unie sterk bepleite actief burgerschap. Dit burgerschap, gebaseerd op een degelijk systeem van rechten en plichten, accentueert dat de burger enerzijds vooral zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen leef- en werkomstandigheden en anderzijds ook een sociale verantwoordelijkheid heeft voor zijn directe omgeving en in de samenleving. Het is een mensbeeld dat ik graag onderschrijf als het maar rekening houdt met het feit dat burgers onderling sterk verschillen en een deel van hen ondersteuning nodig heeft om die taken en verantwoordelijkheden aan te kunnen (van Ewijk, 2010a).

Nuanceverschillen

Deze verschuiving in het denken over de rol van overheid en burger beïnvloedt het maatschappelijk werk. Maatschappelijk werk is van oudsher vooral ingezet bij de armoedebestrijding; het was een voorziening voor de armen in de samenleving. In de verschuiving naar de activeringsstaat wordt van de maatschap-

pelijk werker vooral verwacht dat ze mensen activeren: alles doen om mensen te laten meedoen in werk, in de vrije tijd, in het familie- en vriendenleven. Het zijn nuanceverschillen en de activeringsopdracht is eigenlijk al zo oud als het maatschappelijk werk. Maar onmiskenbaar ligt het accent de laatste decennia wat meer op het afhouden van mensen van uitkeringen en bijstand en hen niet te snel op hun rechten te laten staan. Bovendien moeten maatschappelijk werkers eropaf en de buurt in om de zaken te regelen (VWS, 2010).

Meer sociaal psychische nood

Er is echter nog een reden voor de invoering van de Wmo en de te verwachten verdere 'uitkleding' van de AWBZ. En die ligt in de zeer snel toenemende druk op de dure institutionele zorg (Hermanns, 2009; van Ewijk, 2010b). Volgens GGZ Nederland heeft ongeveer een kwart van de Nederlanders ernstige problemen met hun dagelijks leven. (GGZ 2009) Jaarlijks groeit de aanspraak die gemaakt wordt op de jeugdzorg, de GGZ, de wajong-regeling, scholen voor kinderen met ernstige gedragsproblemen, de gehandicaptenzorg voor de licht verstandelijke gehandicapten en het gevangeniswezen met ongeveer tien procent (van Ewijk, 2010b). Die groei wordt door experts vrijwel volledig

De activeringsopdracht is eigenlijk al zo oud als het maatschappelijk werk

verklaard door de toename van sociaal psychologische en psychiatrische stoornissen (autisme bijvoorbeeld). We zouden het ook kunnen omschrijven als het probleem van de steeds groter wordende sociale complexiteit in onze samenleving. In de 19e en 20ste eeuw overheerste het vooruitgangdenken. We bouwden onze systemen, we groeiden in kennis en welvaart en de verschillende politieke stromingen hadden duidelijke beelden van de richting te gaan. De vooruitgangstaat is echter geleidelijk aan overgegaan in een staat van complexiteit. Het lijkt wel of iedereen vooral druk is met complexiteit te managen, te overleggen, te onderhandelen zonder dat er een duidelijk geloof in een bepaalde richting is. Dat geldt ook voor ons eigen dagelijkse leven. We moeten onszelf een profiel zien te geven in een wereld, waarin veel kan, veel mag en veel moet. We moeten onszelf zien te positioneren en we moeten een eigen drive en richting zien te vinden. Daarbij zijn sociale competenties van groot belang. De mens moet steeds weer in staat zijn zich in te passen en aan te passen. We moeten talloze contacten onderhouden en we moeten kunnen omgaan met veranderingen en onzekerheden. Naast die complexiteit en het probleem van richtingloosheid is ook de inbedding - het gezin, het vriendennetwerk, de buurt,

de school - aan veel meer verandering en onzekerheid onderhevig. Deze staat van complexiteit vraagt veel van mensen en leidt logischerwijs tot meer behoefte aan sociaal-psychologische ondersteuning. Vandaar ook de groeiende druk op het stelsel van de geestelijke gezondheidszorg, justitie en de intensieve jeugdzorg. Tezamen met de vergrijzing leidt dit tot een nog verder toenemende druk op institutionele en tweedelijns zorg, gefinancierd vanuit de AWBZ. Dat beeld heeft in hoge mate beïnvloed dat gezocht wordt naar een andere benadering. Weg van de dure instituties en specialisaties. Het alternatief is investeren in een lokale actieve ondersteuningsstructuur. Opvallend is overigens dat de laatste tien jaar de investeringen in lokaal welzijn, inclusief maatschappelijk werk, juist gedaald zijn (fcb, 2009).

Een lokale actieve ondersteuningsstructuur

De Wmo preludeert dus op de activeringsstaat, actief burgerschap en een alternatief voor institutionele en tweedelijnszorg. In plaats van het accent te leggen op therapeutisering en institutionele zorg, wil de overheid de onderlinge zorg en aandacht versterken. Daarbij staan niet zozeer instellingen centraal maar een integrale open structuur van zelfzorg, onderlinge zorg, vrijwilligerswerk en meer betrokkenheid van systemen als het onderwijs, bedrijfsleven en gezondheidszorg. De context moet meer naar de behoeften en noden van jeugdigen en kwetsbare burgers gaan staan. Omgekeerd moeten jeugdigen en kwetsbare burgers erin gesteund worden hun eigen leven te leiden, zodat ze niet te afhankelijk worden van professionele voorzieningen. Op deze manier wordt vooral een sociaal antwoord gegeven in plaats van een 'cure' of 'care' reactie. Ik zie dit als een unieke kans voor het maatschappelijk werk om zich nog steviger in de lokale context te nestelen. We mogen verwachten dat in de doelgroep een toename te zien zal zijn in een duurzame zorg voor kwetsbare burgers, zoals licht verstandelijk gehandicapten, mensen met sociaal-psychische problemen en kwetsbare ouderen. In de manier van werken zal het aansluiten op en activeren van de context - van familie tot systemen - nog meer nodig zijn. Dit idee sluit aan op het idee van een brede, lokale, sociaal professional zoals bepleit door Jos van der Lans (2009) en Jet Bussemaker (2010) die ook wel spreken over een *sociale huisarts*. Deze professional is in de kern toch vooral een maatschappelijk werker maar gecombineerd met sociaal pedagogische taken en een oog (en hand) voor de buurt en buurtaanpak. Hiermee is het niet zo dat we alleen nog maar brede professionals nodig hebben; ons werk zal ook in de toekomst gedifferentieerd en gefragmentariseerd zijn. Maar de brede professional is wel degene die samen met de klant de complexiteit enigszins beheersbaar maakt.

Het komt erop aan!

In tijd van recessie en grote overheidsbezuinigingen is het een zeer terechte vraag hoe we het meest effectief de toenemende vraag aan ondersteuning en zorg tegemoet kunnen treden. Gaan we door met dure zorg in gespecialiseerde instituties en met ge-

specialiseerde behandelingen of zetten we in op een versterkte lokale sociale zorg structuur waar cliënten, familie, vrienden, professionals zich gericht inzetten om meedoen mogelijk te maken, daarbij geactiveerd en ondersteund door lokale maatschappelijke werkers? Het argument van kosteneffectiviteit wijst zonder meer naar de lokale aanpak. Maar ook inhoudelijk kunnen we beargumenteren dat sociaal kwetsbare burgers veel meer een sociale omgeving en sociale coaching nodig hebben dan behandelingen in instituties. De Wmo is een mooie wet die in essentie niet gericht is op regelen van zorg en bevorderen van marktwerking maar op een kanteling in hoe de samenleving en het professionele systeem reageert op mensen die tijdelijk of duurzaam sociale steun en sociale zorg nodig hebben. Wat daarbij wringt is dat het Rijk of de Provincie de dure zorg betaalt en de gemeente de lokale inzet. Met andere woorden een gemeente wordt niet beloond voor het werken aan een stevige sociale infrastructuur. Daarom zou een overheveling van budgetten in de jeugdzorg en de GGZ misschien inderdaad wel naar gemeentes moeten gaan. Daar kan dan gewerkt worden aan een betere balans tussen het inkopen van dure gespecialiseerde zorg en het investeren in een sociale support structuur.

Hans van Ewijk is lector Sociaal beleid, Innovatie en Beroepsontwikkeling aan de Hogeschool Utrecht en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek.



Bronnen

- Beveridge, W. (1942) *Social Insurance and Allied Services: A Report by Sir William Beveridge*. CMD. 6404, London: HMSO.
- Ewijk, H. van, (2010) *European social policy and social work. Citizenship based social work*. Abingdon: Routledge.
- Ewijk, H. van, (2010) *De sociale gevoeligheid van onze tijd*. SWP: Amsterdam.
- FCB, (2009) *Brancherapport Arbeid in zorg & welzijn 2008*. Utrecht.
- GGZ (2009) *Zorg op waarde geschat. Sectorrapport GGZ*. Amersfoort: GGZ.
- Hermanns, J. (2009) *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam: UvA.
- Lans, J. van der, (2010) *Er-op-af. De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus.
- VWS, (2010) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 1.3.2010. Welzijn nieuwe stijl*. (niet verstuurd maar wel verspreid).