

Lezing bij het afscheid van Margreeth Broens, Welzijnaanzet.

Tilburg, 9 november 2017

## **Welzijn voor bestuurskundigen**

Margo Trappenburg

Dames en heren,

Een paar jaar geleden was ik te gast bij een conferentie over langdurige zorg aan een van onze Randstedelijke universiteiten. De conferentie werd geopend door een spreker van de Europese Commissie, die, zo hoopte de organisatie, ons iets zou vertellen over langdurige zorg in verschillende Europese landen. Maar dat gebeurde niet. In plaats daarvan ging de spreker ons precies uitleggen wie hij was en wat hij deed, met vele ingewikkelde slides waarop organogrammen stonden van de Europese commissie. We keken elkaar allemaal sprakeloos aan en ik besloot ter plekke dat dit mij nooit zou gebeuren. Ik zou nergens, nooit een praatje gaan beginnen met een uitgebreid portret van mijn eigen werk.

En deze belofte aan mijzelf ga ik vanmiddag toch verbreken. Ik ga u iets vertellen over mijn eigen werk. Maar ik doe dat omdat ik met u wil nadenken hoe we de inzichten van Margreeth Broens, die ze heeft opgeschreven in dit mooie essay, zo breed mogelijk ingang kunnen doen vinden, want daar is meer voor nodig dan een communicatieplan met tweets en websites.

Ik werk sinds jaar en dag aan een bestuurskunde opleiding van de Universiteit Utrecht. Onze opleiding verzorgt **colleges** voor studenten die later beleidsambtenaar willen worden. Bij de rijksoverheid of bij de gemeente. Of manager bij een organisatie: bij de politie, bij de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, bij het COA dat zich bezighoudt met de opvang van asielzoekers, bij zorgorganisaties, onderwijsorganisaties, welzijnsorganisaties enzovoort. Vaak geven we ook college aan mensen die al manager of ambtenaar zijn en zich later willen bijscholen.

In mijn **onderzoek** (vooral bij de Universiteit voor Humanistiek) kijk ik naar de wereld van professionals: huisartsen, chirurgen, verpleegkundigen, docenten, gezinshuisouders, jeugdzorgmedewerkers en sociaal werkers. Het is mijn missie in het leven om mijn bestuurskundigen uit te leggen hoe het leven van professionals eruit ziet, in de hoop dat zij – als ze ooit de baas worden over die professionals of beleid gaan maken waar die professionals iets mee moeten – dat ze zich dan een beetje inhouden en dat ze weten waar ze mee bezig zijn.

Als je bestuurskundigen niet afremt kunnen zij iedere medewerker in elke organisatie non-stop bezighouden. Medewerkers moeten van bestuurskundigen doelen stellen en plannen schrijven: zorgplannen, behandelplannen, leerplannen. Lange termijn plannen met stippen op de horizon. Korte termijnplannen waarin 'laaghangend fruit' wordt geplukt. Al die plannen moeten vervolgens worden geëvalueerd volgens een Plan-Do-Check-Act cyclus. Medewerkers

moeten veelvuldig registreren wat ze doen, om te kunnen meten of doelen worden bereikt. Bestuurskundigen willen dat medewerkers een Persoonlijk Ontwikkelplan (een POP) hebben, waarin staat wat ze willen bereiken en die doelen moeten dan vooral SMART (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden) worden geregistreerd. Bestuurskundigen willen dat organisaties de hele tijd bezig zijn met zichzelf te verbeteren. Daarom moeten er systemen van kwaliteitszorg komen, binnen de organisatie maar ook naar buiten toe. Dan moeten organisaties meedoen aan een benchmark, een visitatie, een audit of een accreditatie. Ze moeten een ISO keurmerk halen of een HKZ keurmerk. En per organisatie schrijven bestuurskundigen SWOT analyses: documenten waarin de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen rond die organisatie in beeld worden gebracht.

Voor bestuurskundigen zelf klinken al deze taken ontzettend belangrijk. Dit heeft namelijk allemaal te maken met strategisch werken, kwaliteitsverbetering, verantwoording en transparantie. Dat zijn allemaal prachtige woorden en daar kun je met goed fatsoen toch niet tegen zijn?

### **Administratieve lasten**

Uit onderzoek onder professionals weet ik dat je daar wèl heel goed tegen kunt zijn, want al die stippen op de horizon, registraties, verbeterplannen, keurmerken en Plan-Do-Check-Act cycli kosten een enorme hoeveelheid tijd. Ze leiden af van het eigenlijke werk dat professionals moeten doen. Juffen en meesters op de basisschool willen lesgeven aan de klas, individuele kinderen helpen met reken- of taalproblemen, verdrietige kinderen een beetje extra aandacht geven, het Sinterklaasfeest voorbereiden en een herfsttafel maken. Handelingsplannen schrijven, POPs bijhouden en keurmerken halen staat helemaal onderaan hun prioriteitenlijst.

Hetzelfde geldt in de zorg. Verpleegkundigen en verzorgenden in een verpleeghuis willen aandacht geven aan bewoners en gaan liever een stukje met hen wandelen dan dat ze een behandelplan opstellen of zich verdiepen in de eisen van een ISO- of HKZ-keurmerk.

Alle tijd die je kwijt bent aan coördinatie, administratie, registratie, planning, evaluatie, kwaliteitsbewaking en verantwoording gaat af van wat bestuurskundigen aanduiden als 'het primaire proces'. Dat probeer ik mijn bestuurskundigen en aanstaande bestuurskundigen dus bij te brengen.

Dat is al best een pittige les waar het gaat om zorg en onderwijs, maar het wordt nog een stuk ingewikkelder als ik met ze ga praten over sociaal werk (de nieuwe verzamelnaam voor maatschappelijk werk, opbouwwerk, welzijnswerk en jeugdzorg).

De les over sociaal werk gaat verder dan alleen maar: de een z'n transparantie en kwaliteitsbewaking is de ander z'n administratieve overlast.

### **Sociaal werk**

Er zijn drie mechanismen die sociaal werk behoorlijk ingewikkeld maken voor bestuurskundigen. Het eerste mechanisme is dat van de **verborgen inspanning**. Maatschappelijk werkers die een cliënt hebben met een heleboel problemen gaan samen met hun cliënt aan de slag. Proberen om de financiën weer op orde te krijgen. Afspraken maken

met schuldeisers. Werken aan de beginnende alcoholverslaving. Proberen om weer een betere vader of moeder te worden voor een zielig kind of een lastige puber. Het huis opruimen. Zoeken naar werk.

Als het lukt en de cliënt na een paar maanden beter in z'n vel zit en z'n leven weer een beetje op orde heeft zal de maatschappelijk werker benadrukken dat de cliënt dit allemaal zelf heeft gedaan. Op die manier krijgt de cliënt weer vertrouwen in zichzelf en in zijn vermogen om het leven aan te kunnen. Hulpverleners spreken dan vaak over empowerment. Ze hebben geleerd om zichzelf zo snel mogelijk overbodig te maken; de cliënt moet het weer alleen kunnen, hij moet niet 'aangeleerd hulpeloos' of 'hulpverslaafd' worden. Prima uitgangspunt, maar heel lastig voor mijn bestuurskundigen. Chirurgen zullen niet snel zeggen dat die operatie weliswaar nodig was, maar dat de patiënt toch vooral zelf zijn kanker heeft overwonnen. Dat vinden zij wazige onzin. Juffen en meesters geven hun leerlingen regelmatig complimenten als ze moeilijke sommen of spellingsregels blijken te beheersen, maar zij denken daar meteen bij dat dit komt omdat de leerlingen zo goed hebben opgelet in de les, want staartdelingen en spellingsregels heb je niet vanzelf in de vingers. Sociaal werkers zijn veel meer geneigd hun eigen inbreng weg te poetsen.

Het tweede ingewikkelde mechanisme is dat van de **verborgen effecten**. Je komt dat een enkele keer ook tegen in de gezondheidszorg. Zo zag ik laatst een tweet voorbij komen van een specialist ouderengeneeskunde die een behandelplan moest ondertekenen voor een dementerende patiënte. In dat behandelplan verklaarde hij dat zij op zou knappen van dagbesteding: dat zou goed zijn voor haar cognitieve vaardigheden en haar concentratievermogen. In werkelijkheid was die dagbesteding vooral goed voor de man van zijn patiënte. Zonder die dagbesteding kon hij de zorg niet volhouden. 24 uur per dag mantelzorgen voor een dementerende partner is voor de meeste mensen veel te zwaar. Het openlijk beoogde effect is vooruitgang bij de patiënt, maar het veel belangrijker verborgen effect is ontlasting van de mantelzorger.

Onderwijs heeft ook verborgen functies: kinderen gaan niet alleen naar school om te leren lezen en rekenen, ze maken er ook vrienden en ze zijn – zoals menige ouder zal zeggen – van de straat. Maar bij zorg en onderwijs gaat het toch meestal en vooral om de **open en beoogde** effecten. In het sociaal werk is dat anders. Hulpverlening aan kwetsbare mensen die kampen met psychiatrische problematiek, verslaving, schulden en financiële problemen is lang niet altijd succesvol in de conventionele betekenis van het woord: cliënt wordt stabiele burger met een goede baan, schulden opgelost en verslaving achter zich gelaten. Maar waar dit doel niet wordt bereikt kan de hulp desondanks nuttig zijn. Die kan ervoor zorgen dat de cliënt niet het criminele pad op gaat en geen overlast veroorzaakt in de buurt. Het kan een rustgevend idee zijn voor familieleden dat er zorg is voor de kwetsbare cliënt. Verborgen effecten: het sociaal werk zit er vol mee.

En het derde ingewikkelde mechanisme kunnen we aanduiden als de **wet van Margreeth**: sommige gewenste effecten bereik je het beste, of zelfs: alleen maar, langs een omweg. Als je een locatie wilt hebben waar mensen met een psychiatrische aandoening terecht kunnen moet je die locatie vooral niet aanduiden als 'inloophuis voor mensen met een psychiatrische beperking'. Dat werkt vreselijk stigmatiserend en dan gaat je buurvrouw met een beginnende depressie er sowieso niet naar toe. Wat je moet hebben is een algemeen toegankelijk multifunctioneel buurthuis waar allerlei doelgroepen naar toe gaan.

Ik citeer Margreeth:

Het is erg belangrijk dat het buurthuis echt multifunctioneel is. Met een gezonde, ruime mix aan activiteiten van, voor en door iedereen. Zo'n buurthuis bevordert de sociale samenhang. Bovendien voorkomt de juiste mix negatieve beeldvorming. Als het buurthuis zich enkel richt op specifieke groepen die het wat minder goed gaat, kan dat snel ontaarden in een klaagzang tegen de boze buitenwereld. Een buurthuis met een zorgprobleem stigma biedt niet de mogelijkheid om de tweedeling, bubbels van 'ons soort mensen', te doorbreken. Kinderen zonder problemen mogen in dat geval van hun ouders niet naar het buurthuis, om te voorkomen dat ze op het slechte pad raken. Buurtgenoten die zien dat hun buurvrouw naar het buurthuis gaat, denken dat ze in de problemen zit. Het is juist de kunst voor ieder wat te bieden, zodat diverse mensen uit de buurt met elkaar in contact komen. Het idee dat iedereen er welkom is. Een agenda die voor elk wat wils biedt. Met specifieke aandacht voor parallelle activiteiten: minimaal drie ruimten om ook anderen tegen te komen. Twee groepen die elk voor hun eigen activiteit komen en een derde ruimte als wachtruimte of om na afloop nog even wat te kletsen bij een drankje. (...) Werken aan inclusie: activiteiten voor iedereen, met een algemeen toegankelijk, bereikbaar en bruikbaar gebouw, met ruime openingstijden, duidelijke informatievoorziening en een gastvrij onthaal.

Verborggen inspanningen, verborgen effecten en de wet van Margreeth. Het is van groot belang dat deze drie waardevolle inzichten uit het sociaal werk ook tussen de oren komen te zitten bij beleidsambtenaren, wethouders, managers, en gemeenteraadsleden. Margreeth benadrukt dat in het laatste deel van haar essay: "Alles staat of valt ermee of het wordt gedragen door de politiek (...) de politiek moet het willen en er zijn dus bestuurders nodig die kunnen doorpakken op het onderwerp. Anders lukt het niet."

Ik van mijn kant doe natuurlijk heel erg mijn best om mijn studenten de wet van Margreeth bij te brengen, maar ik zie maar een heel klein deel van de totale hoeveelheid managers en beleidsmakers in dit land. U heeft hier heel duidelijk ook een rol.

Ik ga daarom een paar eigenschappen, manieren van werken van bestuurskundigen bespreken die haaks staan op de wet van Margreeth en de overige mechanismen van het sociaal werk. Dan kunt u daar rekening mee houden als u probeert om die inzichten over het voetlicht te brengen.

### **Bestuurskundigen**

Bestuurskundigen, beleidsmakers en politici, ik zei het net al even, denken het liefst in **eenvoudige causale relaties tussen doelen en middelen**. Je houdt een voorlichtingscampagne over vuurwerk gericht op jongeren en het gevolg daarvan moet zijn dat er minder ongelukken gebeuren met vuurwerk. Je voert strenge sancties in voor bijstandsgerechtigden als zij onvoldoende hun best doen om werk te vinden en als gevolg daarvan gaan bijstandsgerechtigden vaker solliciteren en vinden zij sneller een baan. Je verhoogt de boete op rijden zonder achterlicht en als gevolg daarvan zorgen fietsers dat hun licht in orde is en gebeuren er minder verkeersongelukken in het donker. Je verhoogt de accijns op roken en je neemt een cursus stoppen-met-roken op in het basispakket van de zorgverzekering; en als gevolg daarvan neemt het aantal rokers af. Je verhoogt de belasting

op kerosine en daarmee zorg je dat minder mensen met het vliegtuig op vakantie gaan, wat hopelijk goed is voor het milieu.

Enzovoort, enzovoort.

Politici en beleidsmakers worden **niet geacht zomaar wat te doen**. Als ze dat toch doen krijgen ze vaak ontzettend op hun kop. Premier Rutte mag van de oppositie niet zomaar de dividendbelasting voor internationale bedrijven te schrappen omdat hij tot in zijn vezels aanvoelt dat dit een heel goed idee is. En als gemeenten geld uittrekken voor, pakweg, integratiebeleid ten behoeve van medeburgers met een migratieachtergrond, dan is het in principe de bedoeling dat ze eerst testen of een buurtbarbecue, een maatjesproject, fietsles voor vrouwen, of een voetbaltoernooi daadwerkelijk bijdraagt aan die integratie. Dus formuleren wat je precies bedoelt met integratie, wat je exact wilt bereiken met je buurtbarbecue en dan een voor- en nameting doen om te kijken of dit effect ook inderdaad optreedt. En als dat niet zo is hebben politici en beleidsmakers een probleem, want ze mogen ons belastinggeld niet over de balk smijten.

Beleidsmakers moeten bovendien **transparant** zijn over waar ze mee bezig zijn en daarover **verantwoording afleggen**. Terugkomend op het voorbeeld van de arts die moest verklaren dat dagopvang in het belang van zijn patiënte was: politici worden geacht transparant te zijn over hun intenties. Als de dagopvang er vooral is voor de mantelzorger, dan moet dat het verklaarde doel zijn, niet het verborgen effect. Je mag niet zomaar wat doen, en je moet eerlijk en precies zijn over wat je doet en waarom. Als je de accijns op roken verhoogt, niet om te zorgen dat mensen stoppen met roken, maar om de schatkist te vullen, dan moet dat worden besproken. Als je verkeersboetes heft om de verkeersveiligheid te verhogen moet het debat daarover gaan. Als je eigenlijk vooral zoveel mogelijk geld wilt binnenharken met die boetes, moet je daarover met elkaar in debat.

En ten slotte is er nog het probleem van de **verkokering**, ook uitgebreid door Margreeth besproken in haar essay. Het is in de politiek ongelooflijk belangrijk dat het duidelijk is wie waarover gaat. Als er iets misgaat moet iemand verantwoordelijk zijn. Er moeten koppen kunnen rollen, er moeten beleidsmakers kunnen worden weggestuurd. En dus is de wereld van het beleid opgedeeld in kokers: defensie, onderwijs, veiligheid en justitie, volkshuisvesting, volksgezondheid, sociale zaken. Dat betekent dat problemen die meerdere kokers betreffen moeilijk oplosbaar zijn. Het betekent ook dat het lastig is om inzichtelijk te maken dat beleid in de ene koker effecten heeft in een andere koker. Als investeren in welzijnsbeleid betekent dat je minder geld hoeft te spenderen aan veiligheid en justitie, duurt het een hele tijd voor dat duidelijk is. Het is moeilijk om dan de causale effecten vast te stellen, en het is moeilijk om te zien wie dan verantwoording moet afleggen over dat beleid.

Om al deze redenen is het moeilijk om verborgen inspanningen, verborgen effecten en de wet van Margreeth (werken langs een omweg) aan de man te brengen in de politiek.

Maar er is hoop.

Mocht u als sociaal werkers, welzijnswerkers of welzijnsorganisaties toch politici en beleidsmakers willen doordringen van het belang van sociaal werk dan kunt u aansluiten bij een aantal recente tendensen in de wereld van beleid en bestuur. Bestuurskundigen spreken

in zo'n geval over een "window of opportunity". Het kan geen kwaad om die term ook eens te laten vallen om te laten zien dat u hun taal spreekt.

De eerste tendens is de opmars van de **integrale aanpak**. Zorg en welzijn zijn in 2015 grotendeels gedecentraliseerd naar gemeenten, met de expliciete gedachte dat gemeenten dan creatieve verbindingen zouden kunnen leggen tussen burgers, tussen problemen en tussen beleidsterreinen. Gemeenten worden geacht de verkokering althans gedeeltelijk te doorbreken. Zij zouden dus open moeten staan voor inzichten als de wet van Margreeth.

De tweede tendens heeft te maken met **veiligheid en justitie**. Veel beleidsmakers en politici snappen dat je op dit terrein vooral preventief te werk moet gaan en dat dat niet kan langs rechtstreekse routes met heldere causale verbanden. Het is fijn als jongeren om allerlei redenen naar een buurthuis komen: voor bijles, voor een potje gamen, voor een debatavond of een feest. Sociaal werkers, die in zo'n buurthuis werken, kunnen signaleren als het misgaat met een van die jongeren (als ze radicaliseren of dreigen te worden uitgehuwelijkt of als ze een varken willen neerleggen bij een moskee). Sociaal werkers leveren langs een omweg een belangrijke bijdrage aan onze veiligheid, een bijdrage die langs directe weg niet zo makkelijk voorstelbaar is.

En tenslotte is er recent aandacht voor het feit dat de meeste mensen kwetsbaar en feilbaar zijn, een **psychologische wending in de bestuurskunde**, ingezet door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een prachtig rapport Weten is nog geen doen. Een aanrader voor iedereen die iets doet in het sociaal werk. We konden er uit leren dat mensen vaak slordig zijn, fouten en foutjes maken, minder goed nadenken als ze verdriet hebben of gestrest zijn, en dikwijls onvoldoende doorzettingsvermogen hebben. Mensen weten wel wat goed voor ze is, maar ze doen het niet altijd. Feilbaarheid, onvermogen en wilszwakte zijn algemeen menselijke eigenschappen waar de meeste burgers mee behept zijn. Politici en beleidsmakers hebben deze werkelijkheid veel te lang over het hoofd gezien en de WRR pleit ervoor dat zij zich gaan verdiepen in hoe gewone mensen in elkaar steken.

Precies op dit punt kunnen sociaal werkers politici, managers en beleidsmakers te hulp schieten want u bent al veel langer experts op het terrein van feilbaarheid, kwetsbaarheid en gewone mensen.

Deze drie nieuwe ontwikkelingen zouden u moed kunnen geven. Margreeth Broens heeft u een prachtig afscheidsessay cadeau gedaan. Het is nu aan u om de daarin vervatte inzichten – de wet van Margreeth en andere inzichten over sociaal werk – uit te dragen in de wereld van bestuur en beleid, zodat er ook daadwerkelijk iets mee gebeurt.

Ik wil u daar heel veel succes mee wensen en ik wil Margreeth bij deze bedanken voor en feliciteren met haar prachtige afscheidsessay Het nieuwe welzijn woont in het buurthuis.

Dank je wel.