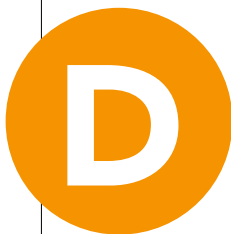


De financiële uitholling van het sociaal domein

# We moeten het hebben over schaarste

Door Lex Veldboer

Het Europese sociaal werk gaat gelijktijdig bezorgd én blijmoedig om met bezuinigingen. De moed erin houden en blijven zoeken naar kansen zijn belangrijke codes binnen het werk. Toch is inzicht in de problemen die door financiële schaarste veroorzaakt worden hard nodig.



Er zit een opmerkelijke twist in het denken van sociaal werkers over sociale inclusie en sociale rechtvaardigheid. Als het gaat over bezuinigingen op publieke voorzieningen – welzijn, onderwijs, sociale zekerheid en zorg – wijzen zij enerzijds op de negatieve gevolgen daarvan voor mensen in kwetsbare posities. Zo ziet twee derde van alle Europese aanbieders van publieke voorzieningen bezuinigingen op sociaal beleid als een grote hindernis voor sociale rechtvaardigheid en inclusie (Guagliardo & Palimariciuc, 2021: 11). Europese sociaal werkers verrichten steeds meer werk met steeds minder middelen en krijgen talloze signalen over toenemend sociaal isolement en negatieve bezuinigingservaringen (Hall et al., 2020). Vooral Engelse studies wijzen uit dat in de meest kwetsbare stedelijke gebieden de impact van bezuinigingen voor bewoners zeer groot is (Hastings et al., 2017). Anderzijds klinken er binnen het Europese sociaal werk ook montere geluiden. In tijden van financiële tekorten vertelt de sociale sector ook graag een verhaal van hoop, veerkracht en empowerment en van kijken wat er wél kan. Dan horen we opbeurende woorden over de kracht van individuen en gemeenschappen, de creativiteit van sociaal werkers en een sterk vertrouwen in co-creatie en participatiedemocratie (Higson et al.,

2022). Veel beschouwingen over de bezuinigingen op sociaal werk hebben dan ook een gespleten teneur: er zijn veel ongunstige sociale ontwikkelingen, de marges voor verandering zijn klein, maar laten we vooral ook kijken naar kansen.

## Optimisme van de wil

Niet de beperkingen benadrukken, maar de mogelijkheden: dat zit in het DNA van sociaal werk. Denk aan concepten zoals de capability-benadering, de ABCD-methode, empowerment en positieve gezondheid. Sociaal werkers bekritisieren de schraperigheid en wantrouwende opstelling van beleidsmakers, maar erkennen daarnaast de beleidsredenering dat de versobering van de verzorgingsstaat ook kansen biedt om nieuwe energie los te maken. Zowel in beleid als in het sociale domein duikt bijvoorbeeld de stelling op dat een afname van zorg- en welzijnsvoorzieningen zal leiden tot meer sociale participatie en onderlinge verbondenheid. Europees onderzoek weerspreekt deze aanname vooralsnog (Visser, Gesthuizen en Scheepers, 2018). Toch schuift het sociale domein de opdracht die het sociaal werk in diverse Europese landen ontvangt - in de trant van 'hetzelfde voor minder' of zelfs 'meer voor minder' (Hupe & Van der Krogt, 2014) – zeker niet terzijde. De stemming binnen het sociaal werk valt misschien nog het best samen te vatten met de

---

woorden van Antonio Gramsci honderd jaar geleden: ‘pessimisme van het verstand en optimisme van de wil’. De Italiaanse linkse intellectueel bedoelde ermee dat de analytische vaststelling dat de situatie ongunstig is, nog geen reden is om de hoop op een betere toekomst op te geven. Dit pessimisme van het verstand en optimisme van de wil is voor sociaal werk, zoals gezegd, geen onlogische positie. Sociaal werkers maken er het beste van om mensen hoe dan ook te helpen. Maar de hindernissen die ze daarbij ondervinden, moeten we wel nader analyseren. We kunnen niet te licht voorbijgaan aan de gevolgen van de jarenlange bezuinigingen op het sociaal werk en de verzorgingsstaat. We moeten het, kortom, hebben over schaarste.

### Rantsoenering

In de literatuur over welzijnswerk is ‘schaarste’ een bekend begrip. Schaarste kent in de sector diverse vormen. Het is allereerst een belangrijk probleem voor individuele ‘street level professionals’, signaleerde Lipsky (1980). Door beperkte budgetten, hoge werkdruk en ambivalent beleid ontwikkelen sociaal werkers eigen copingstrategieën in de manier waarop zij bewoners tegemoet treden. Deels ontkomen ze er bijvoorbeeld vaak niet aan om strenger te selecteren wie ze kunnen helpen en wie niet, of hun aandacht per cliënt of groep te rantsoeneren. Vergeleken met onderwijzers en verpleegkundigen blijven sociaal werkers bij het verdelen van schaarste ook dicht bij de regels (Tummers et al, 2015). Tegelijkertijd blijkt uit deze studie onder uiteenlopende frontlinie professionals dat sociaal werkers schaarste vaak compenseren door buiten werktijd meer uren te maken.

Rantsoenering als copingstrategie van sociaal werkers is volgens Hastings (2009) primair het gevolg van ‘politieke rantsoenering’ (andere groepen en professionals weten hun punten beter op de politieke agenda te krijgen) en van ‘institutionele rantsoenering’ (budgetbeperkingen door het beleid). Een gekende schaarstestrategie die vanuit het beleid wordt voorgedragen is ‘outsourcing’ van sociaal werk. Deels is deze uitbesteding gericht op partijen die zich nadrukkelijk presenteren als mogelijke partners, zoals sociale ondernemers en ervaringsdeskundigen. Maar het gaat ook om ‘nabije’ partijen die tot dusver meer in de schaduw ondersteuning boden, zoals kerken en sportverenigingen (Schrooten & Welschen, 2022). De samenwerking met deze nieuwe actoren staat in de kinderschoenen; van een dekkend stelsel is nog geen sprake.

### Sluipend

Sociaal werkers zijn daarnaast goed bekend met situaties dat het bewoners ontbreekt aan voldoende ‘hulpbronnen in de buurt’. De onderliggende zorg

bij zogenaamde ‘buurteffecten’ is dat het wonen in een arme buurt op zichzelf staande, negatieve gevolgen heeft voor de ontplooiingskansen van bewoners. De zorgen gaan merendeels over verschaalde en eenzijdige sociale netwerken waarin mensen weinig informatie en kennis hebben om elkaar vooruit te helpen. Sinds kort is er ook toenemende aandacht voor de sociale impact van de verschralling van publieke voorzieningen in deze wijken. Juist deze alledaagse collectieve voorzieningen, zoals kinderdagopvang, bibliotheken en buurthuizen, kunnen mensen vaak vooruit helpen door hun informatiefunctie (vgl. Klinenberg, 2018; Small, 2020). Dit type verschralling binnen het sociaal domein verloopt vaak sluipend. Er is steeds iets minder geld, menskracht en aanbod. De budgetten fluctueren doorgaans ook: ze dalen soms plotseling, of groeien minder hard mee met de vraag (Cookson et al, 2021). Bijna ongemerkt kunnen zo nieuwe buurteffecten ontstaan.

Schaarste wordt – *last but not least*– sinds 2013 sterk geassocieerd met het onderzoek van Mullainathan en Sharif naar de ‘scarcity mindset’. Hun onderzoek laat overtuigend zien dat mensen met weinig bestaanszekerheid vooral aan het overleven zijn en weinig denkruimte hebben om weloverwogen beslissingen te nemen. Deze scarcity mindset verklaart waarom mensen afspraken vergeten of om andere redenen niet nakomen, waarom ze soms snel opgeven, weinig flexibel zijn en vaak boos worden. Door mensen te helpen zich vooral te richten op heel kleinschalige kortetermijndoelen dragen sociaal werkers eraan bij om stap voor stap uit de situatie te komen (Jungmann & Wesdorp, 2017).

### Uitstroom

Kunnen we al deze lessen over schaarste ook doortrekken naar de stand van zaken van het Europees en Nederlands sociaal werk? Betekent het bijvoorbeeld dat er binnen een sector met hoge werkdruk ook sprake is van afnemende denkruimte? Is het sociaal werk in aandachtswijken ook te verschaald en onderbemend geraakt? Natuurlijk, niet overal leidt schaarste tot problemen. De samenwerking met nieuwe partijen biedt ook kansen en ontwikkelingen zoals groepswork laten zien dat ‘meer voor minder’ soms mogelijk is. Maar in het algemeen is het beeld toch niet bepaald onprobleematisch. Want sociaal werkers hebben inderdaad bijna geen tijd om gezamenlijk te reflecteren op hun beroep (Linders, 2019). En de onderbemensing en uitstroom is in Nederland zorgelijk hoog. Een uitstroom die zich bovendien zelf versterkt: minder mensen betekent een hogere werkdruk voor diegenen die blijven, dat betekent weer meer uitstroom, dat betekent weer meer werkdruk (zie hierover ook Hoijtink, in dit nummer).

## Herverdeling

Ondanks bozige waarschuwingen van de Nederlandse gemeenten over de risico's van onderbesteding (Binnenlands Bestuur, 17-9-2019) draagt de Rijksoverheid relatief weinig bij aan de gemeentelijke tekorten in het sociale domein. Ook in 2022 tekent zich daardoor een nieuwe ronde af van institutionele rantsoenering van sociaal werk. Valt deze 'chronische' onderbedeling in Nederland en andere landen nog overtuigend te beantwoorden met optimistische bespiegelingen over bijvoorbeeld meer democratisering en meer burgerinitiatief? Wie te rade gaat bij de Amerikaanse filosofe Nancy Fraser weet dat erkenning van burgers – werkelijk naar ze luisteren en met hen samenwerken – weliswaar onontbeerlijk is, maar slechts het halve antwoord is. Naast 'recognition' vraagt sociale rechtvaardigheid volgens Fraser ook om herverdeling en gerichte investeringen ('redistribution').

We zien in het Nederlandse basisonderwijs momenteel een sterke beweging om onderbesteding te beantwoorden door 'ongelijk te investeren'. Dat wil zeggen: meer geld steken in de wijken waar de achterstanden het grootst zijn. Docenten werkzaam in die wijken moeten een goede toerusting en ondersteuning krijgen en bijvoorbeeld ook voorrang op de woningmarkt. Ook het sociaal werk zou zich op de korte termijn sterk kunnen maken voor ongelijk investeren. Een concentratie van middelen en menskracht in de wijken met de grootste problemen kan buurteffecten, verschraving en een te grote werkdruk tegengaan. Tegelijkertijd is voor de langere termijn structurele landelijke aandacht voor welzijnswerk nodig. Het sociaal werk heeft behoefte aan een vakminister of staatssecretaris die het investeringsgat weet te verkleinen. Een bewindspersoon die het belang van de sector in de landelijke politiek weet te verwoorden en te verbinden met andere agenda's. Vooralsnog wil de huidige staatssecretaris Van Ooijen met name 'hoop bieden door te luisteren en te begrijpen'. Dat is volgens Fraser pas het halve werk. Het andere deel zal moeten bestaan uit het tegengaan van een verdere financiële uitholling van het sociale domein. ●

Dit artikel is een bewerking van de keynote 'Social Inclusion in times of under-resourced urban social work'. Uitgesproken tijdens de European Conference of Social Work Research, 6 april 2022, in Amsterdam en nog te zien <https://youtu.be/337tHt-KXiU>.

**Lex Veldboer is lector Stedelijk Sociaal Werk bij de Hogeschool van Amsterdam.**

## Bronnen



- Cookson, R., Doran, T., Asaria, M., Gupta, I., & Mujica, F. P. (2021). The inverse care law re-examined: a global perspective. *The Lancet*, 397(10276), 828-838.
- Fraser, N. (2000). Rethinking recognition. *New left review*, 3, 107.
- Guagliardo, S., & Palimariciuc, M. (2021). *Well-performing public services for a fair and resilient European society*. Issue paper Social Europe and Well-being Programme. EPC CESI.
- Hall, S. M., Pimlott-Wilson, H., & Horton, J. (Eds.). (2020). *Austerity across Europe: Lived experiences of economic crises*. Routledge.
- Hastings, A. (2009). Poor neighbourhoods and poor services: Evidence on the 'rationing' of environmental service provision to deprived neighbourhoods. *Urban Studies*, 46(13), 2907-2927.
- Hastings, A., Bailey, N., Bramley, G., & Gannon, M. (2017). Austerity urbanism in England: The 'regressive redistribution' of local government services and the impact on the poor and marginalised. *Environment and Planning A*, 49(9), 2007-2024.
- Higson, H., Weatherhead, S., & Hodge, S. (2022). Mediating the Effects of Austerity with Creativity, Compassion and Community-Based Approaches. In *The Palgrave Handbook of Innovative Community and Clinical Psychologies* (pp. 559-576). Palgrave Macmillan, Cham.
- Hoijtink, M. (2022). Stil verzet. Over de uitstroom van sociaal werkers. In: *Vakblad Sociaal Werk*. (4) pp. 6-10.
- Hupe, P., & van der Krogt, T. (2014). Professionals dealing with pressures. In M. Noordegraaf & B. Steijn (Eds.), *Professionals under pressure: The reconfiguration of professional work in changing public services* (pp. 55-72). Amsterdam University Press.
- Jungmann, N., & Wesdorp, P. (2017). *Mobility Mentoring*®.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people: How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. Crown.
- Linders, L. (2019). Sociaal werk moet zijn focus richten op empowerment en sociale reflectie. *Sociale Vraagstukken*, 14-06-2019.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mullainathan, S. & Sharif E. (2013). *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. London: Allen Lane.
- Schrooten, M., & Welschen, S. (2022). Sociaal schaduwwerk: Informele sociaalwerkpraktijken in België en Nederland. *Journal of Social Intervention*, 31(1), 4-23.
- Small, M. L., & Gose, L. E. (2020). How do low-income people form survival networks? Routine organizations as brokers. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 689(1), 89-109.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- Visser, M., Gesthuizen, M., & Scheepers, P. (2018). The crowding in hypothesis revisited: new insights into the impact of social protection expenditure on informal social capital. *European Societies*, 20(2), 257-280.
- <https://www.sociaalwerk-werkt.nl/sociaalwerkorganisaties-verwachten-meer-werk-maar-mindermiddelen>
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vng-voorzitter-jan-van-zanen-nu-echt-boos-over-onderbesteding>
- <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/maarten-van-ooijen>