

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2012 – Volume 21, Issue 3, pp. 44–62
URN:NBN:NL:UI:10-1-113792

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Igitur publishing, in cooperation with
Utrecht University of Applied Sciences, Faculty of
Society and Law

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Gideon de Jong (MSc) has been working as a researcher at
the University of Groningen and the Hanze University of
Applied Sciences for the last three years. His research focus
has been on issues in public mental health care. Currently
he is executing PhD research into the effectiveness of
Family Group Conferencing in public mental health care.

Dr. Gert Schout is Professor at the School of Nursing,
Hanze University of Applied Sciences in Groningen. Over
the past decade he has been involved in the research and

development of public mental health care in the
Netherlands. He has written books and published
in various journals on topics dealing with care for
socially vulnerable people. In 2007 he received his
PhD at the University of Groningen on a study into
the interplay between care avoidance and care
paralysis. His recent articles and research focus on the
application of Family Group Conferencing in public
mental health care.

Correspondence to: Gideon de Jong

Tel.: (0031) 6 45 74 63 57.

E-mail: g.de.jong@pl.hanze.nl or

gideon.de.jong@gmail.com.

Received: 3 April 2012

Accepted: 1 June 2012

Category: Research

EIGEN KRACHT- CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

GIDEON DE JONG

GERT SCHOUT

ABSTRACT

Family Group Conferencing for groups and neighbourhoods in public mental health care

There is little knowledge on the impact of Family Conferencing (FGC) for groups and neighbourhoods in public mental health care (PMHC). This paper is a report of a study conducted

to describe the course and outcomes of three community conferences in PMHC. FGC for neighbourhoods is internationally known as Community Conferencing (CC). CC can yield solutions for nuisance in neighbourhoods wherein PMHC clients can be appointed. Conferences provide a safe environment wherein people feel at ease to discuss problematic behaviour and confess for what they have done. In addition forgiveness can occur, resulting in restoration of damaged contacts. As conferences prevent escalation of conflicts it is assumed that coercive measurements (such as an eviction) can be averted. From Spring 2011 until Spring 2012, case studies were executed to describe the course and impact of ten community conferences in PMHC using semi structured interviews with all of those being involved in the conferences. Preliminary findings were validated and discussed during member check meetings. The three highlighted cases shed light on two central issues. First, the importance of impartiality of the municipality and of an independent coordinator who can prevent escalation of conflicts. Second, the importance of involving community members in the conference.

Keywords

Community Conferencing, Family Group Conferencing, Public Mental Health Care, Reintegrative Shaming, Restorative Justice, case study approach

SAMENVATTING

Eigen Kracht-conferenties voor groepen in de openbare geestelijke gezondheidszorg

Sinds de invoering in 2001 van Eigen Kracht-conferenties (EK-c's) wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van dit besluitvormingsmodel. Ruime ervaring is opgedaan met deze conferenties in de jeugdhulpverlening. Er is echter weinig bekend over het verloop en de opbrengsten van EK-c's in de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz). Van begin 2011 tot eind 2012 worden 40 EK-c's georganiseerd in de Groningse OGGz. In dit artikel staan drie casestudies naar het verloop van EK-c's voor groepen centraal. Groepsconferenties kunnen uitkomst bieden bij overlafsituaties in buurten waarbij OGGz-cliënten betrokken zijn. Conferenties maken probleemgedrag bespreekbaar, creëren een veilige omgeving waarin door middel van schuldbekentenis en vergiffenis herstel optreedt, zodat drang- en dwangmaatregelen (zoals een huisuitzetting) kunnen worden afgewend. In dit artikel beschrijven we twee centrale uitkomsten van de analyse van drie casestudies. Allereerst wordt het belang besproken van een kaderstellende partij die toeziet op de kwaliteit van het tijdens de conferentie opgestelde plan en een onafhankelijke coördinator die desgewenst handelend optreedt als conflicten escaleren,

en ten tweede het belang van het betrekken van de gemeenschap en buurtgenoten in de conferentie.

Trefwoorden

Buurtbemiddeling, OGGz, Eigen Kracht-conferentie, herstelgericht werken, mediation, mixed methods, Restorative Justice

ACKNOWLEDGMENTS

The 40 Family Group Conferences are funded by the province and municipality of Groningen, the Netherlands. For our research we received grants from the Dutch Ministry of National Health, Welfare and Sport (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport), Netherlands Foundation of Mental Health (Fonds Psychische Gezondheid), and NutsOhra.

We want to thank the following students of the Hanze University of Applied Sciences for their contribution: Verdi Bults, Paul Danes, Carla Dorgelo, Marloes Flierman, Sanne Lutjes, Joyce Marcelis, Mirjam Nijmeijer, Jelle van Oosten, Kris Vermeulen, Henrieke Wijnsma.

INLEIDING

Sinds de jaren negentig wordt buurtbemiddeling ingezet (Jansen, Meijer & Bongers, 2010). Een vorm hiervan zijn Eigen Kracht-conferenties voor groepen (voorheen Alle Hens-conferenties) die worden georganiseerd door de Eigen Kracht Centrale. Ruime ervaring is opgedaan met Eigen Kracht-conferenties (EK-c's) voor individuen en families, zowel in Nederland als internationaal waar dit model bekend staat als Family Group Conferencing (Van Beek & Muntendam, 2011). Er is echter weinig bekend over het verloop en de opbrengsten van de groepsvariant van het Eigen Kracht-model.

Van juni 2011 tot juni 2012 is door het lectoraat OGGz onderzoek gedaan naar het verloop en de opbrengsten van tien EK-c's voor groepen. Centraal in elke conferentie stond het verbeteren van de leefbaarheid in een woonbuurt of -wijk. Dit artikel doet verslag van drie casestudies. Het richt zich op de onderliggende patronen die het succes of het falen van de conferenties inzichtelijk maken. Drie vragen staan in dit artikel centraal: 1) wat doet zich voor in deze conferenties; 2) wat kunnen de actoren ervan leren en; 3) worden gemeenschappen sterker door groepsconferenties?

Openbare geestelijke gezondheidszorg en Eigen Kracht-conferenties voor groepen

De openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz) vormt een vangnet voor burgers die gezien hun problematische situatie professionele zorg behoeven, maar niet in een regulier hulpverleningstraject zitten doordat ze óf de weg naar de hulpverlening niet weten te vinden óf de zorg uit de weg gaan (Schout, De Jong & Zeelen, 2011). De doelgroep van de OGGz is divers: zorgmijdende dak- en thuislozen met verslavingsproblematiek, jonge mensen die voor het eerst psychotisch zijn, alleenstaande begin-dementerende ouderen. Niet alleen hulpbehoevende mensen worden in de OGGz geholpen, ook overlast veroorzakende cliënten die van mening zijn dat hen niets markeert terwijl omstanders wijzen op hun probleemgedrag. Soms komen buurten terecht in neerwaartse spiralen van conflicten, overlast en verloedering waarin OGGz-clieënten betrokken zijn. Of EK-c's voor groepen hier uitkomst kunnen bieden is de vraag.

De grondslagen van EK-c's voor groepen zijn gelegen in het model Community Conferencing (CC), dat evenals Family Group Conferencing is afgeleid van de tradities en gebruiken van de inheemse Maori-bevolking. CC draagt bij aan de sociale cohesie in buurten en wijken doordat bewoners hier zelf verantwoordelijk voor worden gemaakt (Matsinhe, 2008). Zodra situaties worden gecreëerd waarin buurtbewoners samenkomen blijken zij goed in staat de leefbaarheid in hun gemeenschap te verbeteren (Frieling, 2008; Hines & Bazemore, 2003; Kruijer & Blokker, 2011).

Tijdens een "community conference" wordt eerst de oorsprong van het conflict besproken. Vervolgens staan de gevolgen centraal door het stellen van vragen zoals: hoe zijn mensen getroffen of benadeeld door het gebeurde en hoe kan hier recht aan worden gedaan? Pas daarna kan op de toekomst worden gericht. Hoe wordt schade hersteld en wordt voorkomen dat het in de toekomst weer mis loopt? De focus verschuift dus geleidelijk van het verleden naar het heden en uiteindelijk naar de toekomst. De achterliggende gedachte is dat er ook een verschuiving plaatsvindt van conflict naar samenwerking (Abramson & Moore, 2001).

Ruime ervaring met CC is opgedaan in situaties van jeugd-delinquentie. Er is in dergelijke situaties een duidelijk slachtoffer versus dader component aanwijsbaar. In een "community conference" nemen zowel slachtoffer als dader met hun sociaal netwerk deel. Het doel is dat er herstel optreedt in de beschadigde relaties, zodat het conflict wordt beslecht en de leefsituatie in de gemeenschap verbetert. Spijtbetuiging, acceptatie van de schuld en vergiffenis spelen hierbij een

EIGEN KRACHT-CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

centrale rol (Calhoun & Borch, 2002; Matsinhe, 2008). CC heeft dan ook veel gemeen met de concepten "*reintegrative shaming*" en "*restorative justice*" (vergelijk Harris, 2006; Stubbs, 2007). Bij groepsconferenties die ingezet worden bij conflicten zoals burenruzies, is niet altijd duidelijk aanwijsbaar wie de daders en slachtoffers zijn. Het gaat om twee of meer partijen die tegenover elkaar staan. Vooropstaat dat de coördinator die de conferentie organiseert een betrokken buitenstaander is. Ofwel een burger die medeburgers helpt zelf een plan te formuleren, maar te allen tijde onpartijdig is (vergelijk Abramson & Moore, 2001; Matsinhe, 2008). De coördinator organiseert de conferentie *met* in plaats van *voor* deelnemers (Matsinhe, 2008).

In een eerder artikel hebben we een zestal redenen geformuleerd om met EK-c's te experimenteren in de OGGz (Schout & De Jong, 2010, p. 619). Een belangrijke reden waarom OGGz-cliënten bereidwillig zouden zijn om deel te nemen aan een dergelijke conferentie is omdat de officiële instanties een bescheiden positie innemen. Aan de weigering van reguliere zorg ligt vaak een basis van krenking *door* en negatieve ervaringen *met* vertegenwoordigers van organisaties ten grondslag (Schout, De Jong & Zeelen, 2010, 2011). Een groepsconferentie kan voorkomen dat overlast en onveiligheid zodanig verergert dat instanties uiteindelijk dwangmaatregelen moeten toepassen zoals een huisuitzetting, jeugdbeschermings- of een BOPZ-maatregel. Een EK-c zou dus dwang kunnen voorkomen doordat de overlastveroorzakende partij in gesprek gaat met andere buurtbewoners. Begrenzing, herstel van verhoudingen en een duurzaam plan zijn opbrengsten van een dergelijke EK-c.

ONDERZOEKSMETHODOLOGIE

Van begin 2011 tot eind 2012 worden veertig EK-c's georganiseerd in de Groningse OGGz (De Jong & Schout, 2012). Onderzoek moet uitwijzen of deze conferenties een bijdrage leveren aan: 1) herstel van relaties tussen cliënten en hun netwerk; 2) het bevorderen van zelf- en samenredzaamheid en daardoor van sociale cohesie in woonbuurten en; 3) een afnemend beroep op reguliere hulpverlening. Van elke conferentie wordt een casestudy geschreven over het verloop en de opbrengsten en bevat daarom een proces- en productevaluatie, ofwel een "mixed-methods design" (Creswell, 2009).

Dataverzameling en respondenten

Om een indruk te krijgen van het verloop van de conferentie is het belangrijk om deze vanuit meerdere invalshoeken te belichten (Drisko, 1997). Doel is om (het uitblijven van) een succesvol

verloop te begrijpen. Het streven was om alle deelnemers te interviewen over het verloop en de uitkomsten van de conferenties. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. In deze vorm van dataverzameling stellen de onderzoekers zich open voor inzichten die zich tijdens het interview voordoen, reflecteren hierop en vragen desgewenst door.

De topiclijst bestond uit de belangrijkste uitkomsten uit een eerder exploratief onderzoek naar de mogelijkheden om EK-c's in de OGGz in te zetten (zie de literatuurstudie en empirische bevindingen in: Schout & De Jong, 2010). Voor het omschrijven van het verloop van de conferenties staan zes topics centraal (zoals een omschrijving van de verwijzing, voorbereiding en de conferentie zelf) waarin meerdere subtopics zijn opgenomen (zoals een omschrijving van de probleemsituatie; verwachtingen ten aanzien van de conferentie; totstandkoming van de besluitvorming tijdens de conferentie; en rol van de Eigen Kracht-coördinator in OGGz-cases). Deze zes topics moeten een antwoord geven op vragen als: 1) hoe kan de leefbaarheid in de buurt/wijk worden omschreven voorafgaand en na de EK-c; 2) hoe is de conferentie verlopen; 3) heeft de conferentie een plan opgeleverd, en zo ja, wordt er gewerkt volgens het plan; en 4) ervaren respondenten dat ze meer grip op de situatie hebben gekregen? Respondenten is gevraagd te reflecteren op het wel of niet slagen van conferenties zodat succes- en faalfactoren in beeld gebracht konden worden. We beperken ons in dit artikel tot het omschrijven van het verloop van drie conferenties, de producttopics worden hier dan ook achterwege gelaten.

Met iedere deelnemer van de conferentie is een interview gehouden. Er zijn vier groepen respondenten te onderscheiden: 1) de hoofdpersonen (OGGz-cliënten); 2) betrokkenen uit het informeel netwerk en buurtgenoten; 3) professionals; en 4) de Eigen Kracht-coördinator. In de eerste casestudy zijn 10 respondenten geïnterviewd, in de tweede casestudy ook 10 en de derde casestudy 21. In totaal zijn dus 41 respondenten geïnterviewd: 12 hoofdpersonen; 21 betrokkenen uit het informeel netwerk en buurtgenoten; 13 professionals; en 5 EK-coördinatoren. De interviews vonden plaats op een door respondenten aangegeven tijdstip en locatie – zowel overdag als in de avond, bij respondenten thuis of binnen organisaties waar zij werkzaam zijn. Alle interviews zijn opgenomen en nadien verbatim uitgetypt. De tijdsrange van de interviews lag tussen 20 en 120 minuten, de gemiddelde tijdsduur was 70 minuten.

Data-analyse en valideren onderzoeksbevindingen

De uitgeschreven interviews zijn geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma Atlas.ti, resulterend in patronen en afwijkingen van patronen (Flick, 2009). Flick baseert zich in deze op

EIGEN KRACHT-CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

de "*grounded theory approach*" van Glaser en Strauss (1967) en geeft handreikingen hoe vanuit verbatim uitgeschreven interviews codes kunnen worden ontleend. Meerdere codes vormen in termen van Atlas.ti een "*family*". Aan de hand van een dergelijke "*family*" kunnen (afwijkingen van) patronen/thema's in interviews inzichtelijk gemaakt worden die als leidraad dienen voor de te formuleren theorie (in dit geval het omschrijven van het verloop van drie groepsconferenties en de succes- en faalfactoren). De geformuleerde thema's zijn gedeeltelijk gebaseerd op de topics, zoals "verloop van de conferentie", "situatie voorafgaand aan en na de conferentie" en "rol van de coördinator". Er zijn echter ook thema's ontleend aan nieuwe invalshoeken die tijdens de interviews aan de orde kwamen – thema's waar wij in de discussiesectie van dit artikel dieper op in zullen gaan.

Om tussentijdse conclusies uit de interviews te valideren zijn zogeheten "member check" bijeenkomsten georganiseerd (Guba & Lincoln, 1989). Deze bijeenkomsten hadden tevens tot doel nieuwe inzichten te verzamelen. De drie bijeenkomsten duurden elk anderhalf uur, zijn opgenomen en nadien geanalyseerd. In de eerste bijeenkomst waren naast de onderzoekers zeven respondenten aanwezig (twee hoofdpersonen, drie professionals, de Eigen Kracht-coördinator en een medewerker van de Eigen Kracht Centrale) in de tweede bijeenkomst zes respondenten (vier professionals, de Eigen Kracht-coördinator en een medewerker van de Eigen Kracht Centrale) en bij de derde bijeenkomst ook zes respondenten (drie professionals, twee Eigen Kracht-coördinatoren en een medewerker van de Eigen Kracht Centrale). Respondenten die niet aanwezig konden of wilden zijn is gevraagd per e-mail te reageren op de tussentijdse conclusies.

Ethische verantwoording

Voor elke casestudy is door de hoofdpersonen toestemming verleend om onderzoek te doen. De bevindingen zijn niet herleidbaar naar plaats en persoon.

BEVINDINGEN UIT DE CASE STUDIES

De onderzoeksbevindingen uit de drie casestudies worden als volgt weergegeven. Van elke case wordt een korte probleemschets gegeven om inzichtelijk te maken waarom er voor gekozen is om een Eigen Kracht-conferentie in te zetten. Daaropvolgend wordt omschreven hoe de conferentie is verlopen.

Case 1: Burenruzie in een kleine wooneenheid

De aanleiding voor de EK-c in deze eerste casestudy was een burenrुzie in een kleine wooneenheid van een Gronings dorp. In deze wooneenheid ontstond in oplopende mate overlast met als gevolg veelvuldig contact tussen burens en de woningstichting, wijkagenten en de burgemeester. De straat die eerst door bewoners als gezellig werd ervaren, veranderde in een straat met bewoners die boos op elkaar reageerden en waar het continu onrustig was door pesterijen en lawaai. Op den duur beschuldigden bewoners elkaar. Niemand had nog grip op de situatie. De woningstichting is zes keer bij de bewoners langs geweest om te zoeken naar een oplossing, maar er bleek geen lijn in de beschuldigingen te zitten. Een oplossing was niet voor handen. Er werd nog steeds niet met elkaar gepraat en de problemen en ergernissen naar elkaar liepen steeds hoger op zodat het er alle schijn van had dat conflicten zouden escaleren. De situatie kwam ter sprake in het OGGz-netwerk. Aan dit overleg namen een wijkagent, de woningstichting, de burgemeester en het maatschappelijk werk deel. Besloten werd een Eigen Kracht-conferentie voor groepen in te zetten.

Het verloop en de opbrengsten van de conferentie

Het oorspronkelijke EK-c model voor groepen werd in deze conferentie aangepast door het inzetten van een ondersteunende coördinator. Er werd gewerkt in een opstelling van twee ringen, waarbij de binnenste ring spreekrecht had. Door het inzetten van een ondersteunde coördinator kon de Eigen Kracht-coördinator zich volledig concentreren op het proces.

Tijdens de conferentie is er voor gekozen om niet meer te graven in het verleden. Door zich te richten op het heden en de toekomst ontstond er een constructieve discussie tussen de bewoners. Dit resulteerde in een plan waar zij zich allen achter schaalden en de gemeente en professionals ervan overtuigde dat de burenrुzie beslecht zou worden. Tijdens de member check zeven maanden na de conferentie bleek de situatie nog steeds stabiel te zijn. Er bestaan echter twijfels over de duurzaamheid van dit positieve effect, voornamelijk vanwege het ontbreken van een evaluatie. De respondenten gaven zowel tijdens de interviews als tijdens de member check aan dat de onderliggende problemen niet zijn weggenomen en positieve ontwikkelingen niet naar elkaar worden bevestigd. In bilateraal overleg tussen bewoners en woningstichting werd geconcludeerd dat evalueren niet opportuun was, de angst bestond dat het oprakelen van problemen weer zou zorgen voor conflicten.

EIGEN KRACHT-CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

De evaluatie zou dus na zes weken plaatsvinden. Maar toen belde die vrouw van de woningstichting. Ze vraagt: "Hoe gaat het?" Heb ik alles uitgelegd [de situatie is rustig]. Ze zegt: "Een evaluatie is helemaal niet meer nodig als ik dat zo hoor". En vorige week heb ik een brief gekregen van de woningstichting dat het is afgesloten [vrouwelijke bewoner].

Dat is oude koeien uit de sloot halen. Je moet nu vooruit, het gaat nu goed, dus laat het zo. [...] Maar ik vind het wel belangrijk om ook te zeggen tijdens een gesprek met een kop koffie van: hoe vonden jullie dit nu en hoe gaat het nu? [buurvrouw van vorige respondent].

Tijdens de member check bleek echter dat er inmiddels wel behoefte bestaat aan een vervolgesprek, bij voorkeur voorgezeten door de Eigen Kracht-coördinator. Ondanks deze kritische opmerking is tijdens de conferentie een plan gemaakt, mede door de positieve uitwerking van de bijdrage van de betrokken kinderen, dat tot op heden draagvlak biedt om de situatie leefbaar te houden. De bewoners hebben weer begrip voor elkaar en konden tot het moment van de member check in vrede met elkaar samenleven. Daarnaast hebben de bewoners sinds de conferentie geen beroep op professionals gedaan.

Case 2: Overlast in een woonbuurt door één partij

De tweede casestudy draait om buurtoverlast rondom een pleintje in een dorp. De samenstelling van deze buurt is divers. Drie jaar geleden kwam er een gezin wonen dat veel onrust met zich meebracht. De man uit het gezin verzamelde mensen om zich heen die overlast veroorzaakten. Twee incidenten met veel alcohol, lawaai en overlast springen in het oog. Het eerste incident vond plaats tijdens het wereldkampioenschap voetbal van 2010. Er was een tent op het pleintje gezet. Buurtbewoners waren ontevreden dat er niet met hen was overlegd over deze tent. Het tweede incident speelde af rond oud en nieuw 2010–2011. Door de gemeente was er een vergunning voor carbid-schieten afgegeven, maar het carbid-schieten hield echter langer aan dan afgesproken. Ook werd er tijdens de viering brand gesticht op het pleintje, gepaard gaande met overmatig alcoholgebruik en bedreigingen. Buurtbewoners voelden zich op den duur niet meer veilig in hun huis en op straat. Na deze incidenten besloot de gemeente om een Eigen Kracht-conferentie voor groepen aan te vragen. De hoofdpersoon die als aanstichter van de overlast werd gezien wilde niet deelnemen aan de conferentie, zijn vrouw echter wel.

Het verloop en de opbrengsten van de conferentie

De beginfase van de conferentie verliep positief, de betrokkenen voelden zich gehoord en er was een prettige sfeer. De afsluiting pakte echter negatief uit omdat de afwezige hoofdpersoon – nadat zijn vrouw vlak voor het eind van de conferentie de bijeenkomst verliet en het plan aan hem voorlegde – opeens wel op kwam dagen en dreigementen uitte. Hierdoor is het gemaakte plan van aanpak niet in werking gezet en is er uiteindelijk niets veranderd aan de gespannen situatie. De conferentie heeft de professionals en het gemeentelijk bestuur wel bewust gemaakt van de ernst van de situatie. Tevens hebben de buurtbewoners zich door de conferentie gesterkt gevoeld – de conferentie maakte duidelijk dat er sprake was van een collectief ongenoegen zodat zij zich duidelijk als één partij konden profileren. Een buurtbewoner:

Het is goed dat er lotgenoten zijn, dan kunnen ze erover praten. Op straat durven mensen er vaak niet over te praten, maar daar [tijdens de EK-c] voelen ze zich gesterkt. Hebben ze misschien het idee dat er dan wat aan gedaan wordt. Ik zou het wel aanbevelen, het helpt mensen altijd, dat je dan niet alleen staat.

De buurtbewoners zagen deze conferentie duidelijk als laatste mogelijkheid om de leefbaarheid te verbeteren. Nu zelfs dit laatste redmiddel niet het gewenste effect heeft gehad, gaven zij aan “klaar” te zijn met de situatie. De hoofdpersoon kreeg een andere woning aangeboden en is ondertussen met zijn gezin verhuisd. Met andere woorden, het plan is nooit in werking getreden maar de buurt en de professionals gingen wel als een eenheid functioneren. Uiteindelijk heeft dit geleid tot begrenzing van gedrag en een nieuwe start voor de hoofdpersoon elders. In de member check werd een ogenschijnlijk mislukte conferentie geherdefinieerd als een conferentie met een andere, maar wel waardevolle uitkomst: de overlastveroorzaker was dan wel uit de wijk geplaatst, maar dankzij de conferentie konden buurtbewoners duidelijk stelling nemen ten opzichte van het overlastgevend gedrag.

Case 3: Hangjongerenproblematiek in een woonwijk

De laatste case speelt zich af in een wijk van een middelgrote gemeente in de provincie Groningen. Rondom een voetbalkooi ontstonden problemen met ongeveer 50 jongeren. De jongeren gebruikten veel alcohol en drugs. Buurtbewoners ervoeren in toenemende mate overlast. Ruiten van enkele bewoners werden besmeerd, waarop meerdere malen bij de gemeente werd geklaagd. De gemeente besloot daarop de voetbalkooi te verwijderen, met als gevolg dat de jongeren zich gingen verspreiden over de wijk, en met hen de overlast. De overlast ging zich voornamelijk concentreren

EIGEN KRACHT-CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

op en rondom het plein van een basisschool. Hier waren ook al andere jongeren met regelmaat te vinden, met als gevolg dat de groep groeide en daarmee ook de overlast. Er kwamen wekelijks meldingen binnen bij de gemeente en politie over bedreigingen, vernielingen, rondslingerend afval en geluidsoverlast. De politie sprak de jongeren met regelmaat hierop aan. Ook jongerenwerkers hadden al enige tijd bemoeienis met de jongeren. Om de overlast te verminderen ging de politie intensiever observeren wie waar rondhangt. Ook werden samenscholingsverboden opgelegd. Ondanks de genomen maatregelen bleef de overlast aanhouden. De grip op de situatie was verdwenen en de professionals kwamen niet met elkaar tot een oplossing. Dit was de reden dat de gemeente besloot een Eigen Kracht-conferentie voor groepen aan te vragen, enerzijds omdat de ideeën voor de aanpak uitgeput waren, maar ook omdat in die periode de gemeente zich sterk oriënteerde op de mogelijkheden van Eigen Kracht-conferenties.

Het verloop en de opbrengsten van de conferentie

Omdat het een complexe situatie met veel betrokken betrof, werd er besloten om twee coördinatoren in te zetten die de voorbereiding en de organisatie van de conferentie op zich zouden nemen. Er vond eerst een voorbereidende bijeenkomst met de professionals en vertegenwoordigers van de gemeente plaats waarin de volgende doelstelling voor de EK-c werd geformuleerd: *Wat is er nodig om het de hangjongeren naar de zin te laten hebben in de wijk, zodat overlast en problemen met omwonenden verdwijnen?* Achteraf bleek dat niet iedereen zich achter deze doelstelling schaarde – de belangen van de jongeren werden er teveel in benadrukt. Daarentegen werd voorbijgegaan aan de problemen die zij veroorzaakten en welke consequenties dat heeft voor de leefbaarheid in de wijk, zoals tijdens het interview met de beleidsmedewerker van de gemeente naar voren kwam:

De doelstelling was: *Wat heeft de jeugd nodig om de overlast te laten verdwijnen?* Wij waren al verbaasd over deze stelling, want mijn stelling was: *Wat doet de jeugd om overlast te voorkomen?* En de stelling van de jongeren stond al op het bord, van: *Wat heeft de jeugd nodig?* Dit doel kwam van de coördinatoren. En meteen was dat al een beetje verwarrend, want: *wat gaat de jeugd doen?* Dat was mijn insteek. Volgens mij hadden we het ook zo afgesproken, maar doordat deze stelling er stond begon gelijk iedereen te roepen van: *“We willen een eigen jeugdhonk”*.

Het begin van de EK-c verliep redelijk rustig. Iedereen kon zijn of haar woord doen, maar omdat de rondes te lang duurden, raakte het geduld bij de jongeren op. Tot frustratie van de jongeren

werden er door de gemeente geen toezeggingen gedaan. Uiteindelijk verlieten de jongeren dan ook voortijdig de conferentie. Op dat moment waren er wel afspraken gemaakt, maar ontbrak het aan concrete plannen.

Het effect van de EK-c in deze casus is voor alle betrokken partijen verschillend. De jongeren hebben met behulp van een ouder een tijdelijke hangplek gekregen. De gemeente heeft budget gegeven voor de inrichting hiervan. Volgens zowel jongeren, ouders als professionals zijn door de gemeente nadien verdere afspraken niet nagekomen. Een jongere deelde hierover mee: "De bedoeling was dat ze met een nieuwe plek zouden komen omdat dat één van de afspraken was. En die zijn ze niet nagekomen". Hierdoor ontstond er volgens een ouder weerstand en frustratie bij de jongeren naar de gemeente toe: "De jongeren werden opstandig. Die werden boos, want het was onmacht. Ze kwamen daar met verwachtingen en er is niets van terecht gekomen".

De jongeren willen nu niet meer naar de gemeente luisteren. Van de tijdelijke hangplek wordt inmiddels nauwelijks gebruik gemaakt met als gevolg dat de jongeren, net als voorafgaand aan de EK-c, weer in de wijk rondhangen. Ook voor de professionals en vertegenwoordigers van de gemeente geldt dat zij de EK-c als mislukt zien. De meningen zijn verdeeld over wie daar als verantwoordelijke voor moet worden aangewezen. Enkele respondenten geven aan dat de gemeente hier verantwoordelijk voor is, omdat zij de afspraken niet zouden zijn nagekomen. Aan de andere kant wijst de gemeente naar de jongeren, omdat zij zich opstandig gedroegen:

De jongeren kwamen aan de beurt en die wilden de stok [praatstok die recht tot spreken geeft] helemaal niet. Die werden giechelg en begonnen te gooien met de stok en de coördinatoren hebben helemaal niks meer gezegd. Het werd geschreeuw en gedoe. En uiteindelijk zijn we allemaal boos uit elkaar gegaan [beleidsmedewerker van de gemeente].

Een positief effect van de EK-c is dat de professionals en gemeente nu inzien dat de probleemsituatie complexer is dan zij voorafgaand aan de EK-c hadden gedacht. In de evaluatie is uitgesproken dat de EK-c met een eenzijdige doelstelling van start is gegaan. Zij hebben opnieuw met elkaar om de tafel gezeten en nieuwe plannen opgesteld.

DISCUSSIE

De empirische bevindingen hebben twee discussiepunten aan het licht gebracht. We zullen deze hier toelichten en vergelijken met inzichten uit de literatuur.

Het inzetten van een kaderstellende partij en ondersteunende conferenties voor individuen

In de drie geanalyseerde cases speelden telkens de gemeente en professionals een cruciale rol. Interessant om uit te lichten is de bemoeienis door beleidsmedewerkers van de gemeente in case 3 rondom de hangjongerenproblematiek. Het blijkt dat de situatie voorafgaand aan de conferentie zodanig uit de hand was gelopen dat twee duidelijke kampen waren ontstaan: enerzijds de jongeren die overlast veroorzaakten, gesteund door hun ouders, en anderzijds de vertegenwoordigers van de gemeente (doordat de voetbalkooi was verwijderd waren de jongeren verspreid over de wijk, en met hen de overlast, zodat ervoor was gekozen geen buurtbewoners uit te nodigen voor de conferentie). Wij vragen ons af of in deze situatie de beleidsmedewerkers als gesprekspartner betrokken hadden moeten worden. Frieling (2008, p. 125) geeft aan dat beleidsmedewerkers een dubbelrol krijgen als zij deelnemen aan het dialoogproces van buurtparticipatie-programma's. Deze dubbelrol kan leiden tot belangenverstrengeling, met als gevolg dat de rechtvaardigheid van dit proces wordt bedreigd: "Immers, wanneer de uitkomst van het dialoogproces niet strookt met de belangen van de deelnemende én leidinggevende beleidsmaker, dan kan deze op basis van zijn of haar leiderschap de koers van het dialoogproces wijzigen". Had de conferentie wel een constructief plan opgeleverd als vertegenwoordigers van de gemeente juist de kaders hadden gesteld waar het plan aan had moeten voldoen? (Internationaal is ervaring opgedaan met Eigen Kracht-conferenties rondom kindermisbruik en huiselijk geweld. Deze conferenties moeten een plan opleveren dat de instanties overtuigt dat de veiligheid van het kind wordt gewaarborgd en geweld doet voorkomen (zie voor een overzicht: De Jong & Schout, 2011, p. 71). Als het plan onvoldoende garanties biedt wordt de familie dringend verzocht met een nieuw plan te komen waarin de veiligheid wel wordt gewaarborgd. Dit levert meestal een plan op dat enerzijds de instanties overtuigt, terwijl het anderzijds nog steeds het plan van de familie zelf is. Zou de conferentie een andere impact hebben gehad als alleen de jongeren samen met hun ouders en eventueel buurtgenoten een plan hadden opgesteld dat de gemeente en professionals ervan had overtuigd dat de leefbaarheid in de wijk zou verbeteren? We vermoeden dat een EK-c met duidelijke kaders resultaten had opgeleverd. De jongeren hadden op deze manier een laatste kans gekregen zelf met hun netwerk en de buurt een oplossing voor de probleemsituatie te formuleren voordat verplichte sancties zouden volgen. Bevindingen uit case 1 wijzen uit dat positieve resultaten zijn te behalen wanneer gemeente en professionals zich bescheiden opstellen. Zij werden in deze conferentie niet betrokken in het opstellen van een plan, maar waren wel na de conferentie overtuigd van de werkzaamheid van het door de buurtbewoners opgestelde plan.

Een andere vraag die zowel case 2 als 3 oproepen is of de burgermaatschappij wel in staat is om door middel van een conferentie ernstig grensoverschrijdend gedrag te corrigeren. De geïnterviewde vertegenwoordigers van de Eigen Kracht Centrale vinden de invulling van de rol van coördinator in situaties als deze lastig. Dit roept allerlei vragen op. Is een burger die medeburgers helpt een plan te maken rondom een ernstig sociaal probleem, ook in complexe situaties als case 2 en 3 inzetbaar? Moeten Eigen Kracht-coördinatoren beschikken over aanvullende vaardigheden als mediatietechnieken om escalerende conflicten tijdens conferenties in goede banen te leiden? In de internationale literatuur over Community Conferencing wordt verhaald over bijvoorbeeld (wijk)agenten die conferenties voorzitten (Hines & Bazemore, 2003; Matsinhe, 2008). Juist de kracht van het Nederlandse model is de onafhankelijkheid van de coördinator. Daar een groot deel van de OGGz-cliënten door krenking en negatieve ervaringen met professionals zich wantrouwend kan opstellen naar coördinatoren met een hulpverleningsachtergrond, veronderstellen wij dat cliënten juist wel vertrouwen hebben in onafhankelijke coördinatoren die zich als burger tot hen verhouden (Schout & De Jong, 2010). Ook is het de vraag of de inzet van *alleen* groepsconferenties in complexe en soms onveilige situaties de vooruitgang kunnen produceren die nodig is. Is het in deze gevallen soms nodig om naast EK-c's voor groepen ook conferenties voor individuen of families te organiseren die er samen voor zorgen dat de groepsconferentie slaagt?

Het ontbreken van een aantal cruciale hoofdrolspelers en de meerwaarde van het betrekken van de gemeenschap

In zowel case 2 als case 3 nam een aantal cruciale partijen niet deel aan de conferentie. In case 2 betrof dit de man die door de buurtbewoners als aanstichter van de overlast werd gezien – zijn vrouw was daarentegen wel present. In case 3 participeerden geen buurtbewoners uit de wijk waar de hangjongeren overlast veroorzaakten. De vraag is of er alles aan gedaan is om de buurtbewoners toch te betrekken bij de conferentie. Niet voor niets geven Calhoun en Borch (2002) en Hines en Bazemore (2003) aan dat de betrokkenheid van de gemeenschap in “community conferences” essentieel is. Ook al hebben buurtbewoners geen direct contact met de hoofdrolspelers van de conferentie, toch kunnen ze een zinvolle bijdrage leveren door tijdens de conferentie creatieve oplossingen aan te dragen en nadien informele steun te leveren en sociale controle uit te oefenen.

Door de overlastveroorzaker uit te sluiten van de conferentie – of niet voldoende moeite te doen om hem of haar in de conferentie te betrekken – krijgt de overlastveroorzaker niet de mogelijkheid

te ondervinden welke impact de door hem of haar veroorzaakte schade heeft op anderen. Op deze manier wordt de mogelijkheid om te leren hen ontnomen (Schout & De Jong, 2011). Het concept van "*blaming and shaming*" (Braithwaite, 1989; Harris, 2006) had zowel tijdens de conferentie van case 2 als 3 een heilzame rol kunnen vervullen. Wanneer in case 2 de overlastveroorzaker aanwezig was geweest had zijn gedrag bespreekbaar gemaakt kunnen worden, dan had hij excuses aan kunnen bieden en had er zodoende herstel kunnen optreden tussen bewoners. Als buurtgenoten waren uitgenodigd in de case rondom de hangjongeren, dan waren de jongeren wellicht geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag en de emoties die dit bij de buurt oproept. Het door Abramson en Moore (2001, p. 327) omschreven "*collective vulnerability*" had hier een bepalende rol kunnen spelen – een omslagpunt waarin de emoties zo hoog oplopen dat de jongeren zich de impact van hun gedrag op de buurt zouden zijn gaan realiseren. De jongeren hadden verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor hun gedrag, maar tegelijkertijd had de gemeente en de buurt ze ook het gevoel kunnen geven dat ze gerespecteerd worden (Matsinhe, 2008).

Beperkingen van het onderzoek

We hebben momenteel tien Eigen Kracht-conferenties voor groepen geanalyseerd, enige bescheidenheid is hier dus op zijn plaats. Meer onderzoek naar groepsconferenties in de OGGz is nodig om te verifiëren of de in de discussie besproken patronen ook in andere cases een centrale rol spelen.

Het bereiken van inhoudelijke verzadiging is in dit type onderzoek een indicatie voor methodologische kwaliteit (Guba & Lincoln, 1989; Guest, Bunce & Johnson, 2006). De bedoeling was om met de dataverzameling door te gaan totdat zich geen nieuwe patronen en thema's meer voordeden. Dit is deels gelukt. Zouden we nieuwe casestudies doen, dan vinden we waarschijnlijk nieuwe patronen. In de tien conferenties zien we de volgende twee patronen terug, namelijk de mate van professionele competenties van de coördinator en de noodzaak van een kaderstellende partij in gevallen van conferenties met een niet vrijblijvende uitkomst. We verwachten deze patronen ook in toekomstige cases waar te nemen.

Niet iedere deelnemer van de conferenties wilde participeren in het onderzoek. Het gemis van hun inzichten heeft consequenties voor de validiteit van de bevindingen. Desalniettemin is getracht dit op te vangen door aansluitend op de interviews "member check" bijeenkomsten te organiseren waar respondenten werd gevraagd te reflecteren op tussentijdse conclusies uit de interviews.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Wat voegt deze studie toe aan de bestaande kennis? Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor het optimaliseren van het Eigen Kracht-model voor groepen?

Deze studie maakt inzichtelijk dat groepsconferenties een positief effect kunnen hebben in het oplossen van situaties in buurten en woonwijken die gekenmerkt worden door conflicten en overlast. De eerste case heeft een positief effect gehad – zeven maanden na de conferentie is de situatie in de woonbuurt nog steeds leefbaar en houden burens, die tot voor kort elkaar pestten en treiterden, rekening met elkaar. Ook al doen de huisuitzetting zoals omschreven in case 2 en de onopgeloste hangjongerenproblematiek in case 3 anders vermoeden, de beide member-checks en reflecties op de situatie brachten positieve invalshoeken aan het licht. In case 2 hebben de buurtbewoners, die gebukt gingen onder de overlast, zich als één groep geformeerd en zodoende stelling kunnen nemen tegen de door de andere partij veroorzaakte overlast. Wij verwachten dat in situaties waarin mensen die tot voor kort geen weet hadden van elkaars ongenoegen, zich dankzij een conferentie als één groep verenigen en daardoor een duidelijker standpunt kunnen innemen ten opzichte van zowel de overlastveroorzakende partij als de gemeente die verantwoordelijk is voor het garanderen van de leefbaarheid in woonwijken. Met andere woorden, door middel van EK-c's voor groepen houden buurtbewoners elkaar verantwoordelijk voor de leefbaarheid en spreken elkaar hier effectief op aan. De conferentie in case 3 heeft de professionals en vertegenwoordigers van de gemeente doen inzien dat de situatie dusdanig complex en ernstig was dat er meer concrete actie nodig is om de problematiek op te lossen. Leerpunten uit deze case zijn: 1) alleen een groepsconferentie kan de vooruitgang niet produceren die nodig is, en 2) het belang van een kaderstellende partij die geen deelnemer is aan het besluitvormingsdeel van de conferentie.

In de hier gepresenteerde casestudies zijn de gemeenschappen in de eerste en tweede case sterker geworden. De derde niet. Kijkend naar de tien groepsconferenties zijn negen geslaagd, één niet.

Naar aanleiding van dit onderzoek is een aantal aanbevelingen opgesteld die betrekking hebben op de geanalyseerde conferenties. Aan de hand hiervan kunnen implicaties worden geformuleerd of een EK-c voor groepen in aanpalende situaties in de OGGz is geïndiceerd of niet. Dit betreffen:

- Bij conferenties met veel deelnemers waarin uiteenlopende belangen spelen is het essentieel dat er een kaderstellende partij is die de uitkomsten van het plan controleert, zoals in jeugdbeschermingszaken Jeugdzorg het plan toetst op veiligheid voor het kind. In de

EIGEN KRACHT-CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

geanalyseerde cases had deze partij gevormd kunnen worden door de vertegenwoordigers van de gemeente. Laat de overlastveroorzakende partij de centrale vraag voor de conferentie formuleren, zodanig dat alle partijen ermee in kunnen stemmen. Wanneer niet iedereen op één lijn zit, dan moet de conferentie worden uitgesteld.

- In complexe probleemsituaties met ernstig grensoverschrijdend gedrag is het inzetten van een enkele EK-c voor groepen niet altijd voldoende. Er kan wellicht een beter resultaat behaald worden wanneer er naast de groepsconferentie individuele EK-c's met een gedwongen uitkomst worden ingezet voor individuen die ernstig grensoverschrijdend gedrag vertonen. Anders gezegd, kan een EK-c voor groepen *alleen* de vooruitgang produceren die hier geboden is? Indien nee, dan is het zaak om ervoor te zorgen dat EK-c's voor individuen de uitkomst van de groepsconferentie ondersteunen.
- Ten slotte bevelen wij aan in groepsconferenties rondom buurtoverlast en wijkproblematiek te allen tijde buurtbewoners uit te nodigen, ook al zijn deze personen niet direct betrokken. Buurtbewoners kunnen creatieve ideeën voor informele steun aanleveren of sociale controle in de buurt uitoefenen.

Het empirisch onderzoek laat verscheidene vragen onbeantwoord. Twee vragen staan centraal voor vervolgonderzoek. Enerzijds vragen wij ons af of een burger die medeburgers helpt een plan op te stellen rondom een sociaal probleem van een dergelijke omvang als bijvoorbeeld de hangjongeren-case, ook in complexe situaties als deze inzetbaar is. Hierop aansluitend stellen wij ons de vraag of Eigen Kracht-coördinatoren moeten beschikken over aanvullende vaardigheden, zoals mediatietechnieken, om escalerende conflicten tijdens de conferentie in goede banen te leiden. Anderzijds brengt het feit dat een onafhankelijke burger die medeburgers faciliteert bij het realiseren van een plan veel voordelen voor de OGGz met zich mee.

REFERENTIES

- Abramson, L., & Moore, D. (2001). Transforming conflict in the inner city: Community conferencing in Baltimore. *Contemporary Justice Review*, 4(34), 321–340.
- Beek, F. van, & Muntendam, M. (2011). *De Kleine Gids. Eigen Kracht-Conferentie 2011* [The Little Guide Book. Family Group Conferencing 2011]. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calhoun, A., & Borch, D. (2002). Justice in relationships: Calgary community conferencing as a demonstration project. *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 5(3), 249–260.

- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches* (3th ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Drisko, J. W. (1997). Strengthening qualitative studies and reports: Standards to promote academic integrity. *Journal of Social Work Education*, 33(1), 185–197.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Frieling, M. A. (2008). *Een Goede Buur. "Joint Production" als Motor voor Actief Burgerschap in de Buurt* [A Good Neighbour. Joint Production as Engine behind Active Citizenship in Neighbourhoods]. Ridderkerk: Ridderprint BV.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: SAGE Publications.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
- Harris, N. (2006). Reintegrative shaming, shame, and criminal justice. *Journal of Social Issues*, 62(2), 327–346.
- Hines, D., & Bazemore, G. (2003). Restorative policing, conferencing and community. *Police Practice and Research: An International Journal*, 4(4), 411–427.
- Jansen, M., Meijer, S., & Bongers, K. (2010). *Buurtbemiddeling in Perspectief. Een Praktijkevaluatie*. [Neighborhood mediation in Perspective. A Practice evaluation]. Utrecht: Het centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Jong, G. de, & Schout, G. (2011). Family group conferences in public mental health care: An exploration of opportunities. *International Journal of Mental Health Nursing*, 20(1), 63–74.
- Jong, G. de, & Schout, G. (2012). Researching the applicability of Family Group Conferencing in public mental health care. *British Journal of Social Work*. Advanced access February 17, 2012, from <http://bjsw.oxfordjournals.org/>
- Kruiter, A. J., & Blokker, E. (2011). *In Ons Belang. Een Pleidooi voor Publieke Waarden* [In Our Interest. A Plea for Public Values]. Amsterdam: Van Gennep.
- Matsinhe, D. M. (2008). *Community Conferencing: A Review of Restorative Practices*. Edmonton: Alberta Conflict Transformation Society.
- Schout, G., & Jong, G. de (2010). Eigen Kracht in de OGGz: Een verkenning van mogelijkheden [Family Group Conferencing in public mental health care: An exploration of opportunities]. *Maandblad Geestelijke volksgezondheid*, 65(7/8), 607–624.
- Schout, G., Jong, G. de, & Zeelen, J. (2010). Establishing contact and gaining trust: An exploratory study of care avoidance. *Journal of Advanced Nursing*, 66(2), 324–333.

EIGEN KRACHT-CONFERENTIES VOOR GROEPEN IN DE OPENBARE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

- Schout, G., Jong, G. de, & Zeelen, J. (2011). Beyond care avoidance and care paralysis: Theorizing public mental health care. *Sociology*, 45(4), 665–681.
- Schout, G., & Jong, G. de (2011). Leren van huisontzuimingen [Learning of evictions]. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(4), 21–39.
- Strang, H., & Braithwaite, J. (eds.) (2001). *Restorative Justice and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stubbs, J. (2007). Beyond apology? Domestic violence and critical questions for restorative justice. *Criminology and Criminal Justice*, 7(2), 169–187.