

De lokale verbouwing van de verzorgingsstaat

door Dave van Ooijen¹



In 2015 begon een ingrijpende verbouwing van de verzorgingsstaat. Niet om deze af te breken en te vervangen door iets anders, maar om deze veilig te stellen gezien de explosie van de zorgkosten. Om de kosten in de hand te houden werden gemeenten verantwoordelijk voor de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. De decentralisatie in het sociale domein heeft geleid tot aanzienlijke veranderingen voor jongeren in de jeugdzorg of mensen met ouderenzorg, een Wajong- of een andere uitkering. Voor met name ouderen hebben de veranderingen tot veel onzekerheid geleid. Zou de pgb of de vertrouwde huishoudelijke hulp nog wel kunnen doorgaan? Wat is na een jaar van verbouwing de stand van zaken? Zijn gemeenten echt in staat geweest om de fundamenten van de lokale verbouwing van de verzorgingsstaat te plaatsen? Of zijn gemeenten blijven steken in goede voornemens (de bouwtekeningen) over hoe het proces in te richten? Het zijn deze twee vragen die Albert Jan Kruijer, Femmianne Bredewold en Marcel Ham, de redacteurs van het onlangs door Van Gennep uitgebrachte boek *'Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering'*, zich stelden. Het resultaat is een inspirerend boek met bijdragen van onderzoekers en journalisten die de lezer aanzet tot nadenken.

Hyperobject

De samenstellers zeggen dat de verzorgingsstaat dan wel volop in verbouwing is, het is volgens hen geen 'modelverbouwing'. Zo zijn tekeningen zoek (pgb's), worden termijnen overschreden (volgens de zogeheten Vektis-cijfers), blijkt er soms te weinig bouw materiaal besteld (wachlijsten in de jeugdzorg) en zijn de nieuwe bewoners (professionals, burgers) niet altijd goed betrokken bij hun toekomstige huis, terwijl ze wel moeten meebouwen. Door de metafoor van een 'verbouwing van een woning' te gebruiken, geven de samenstellers precies de moeilijkheidsgraad van de transformatie aan. Die moeilijkheidsgraad is dat je als deelnemer aan die enorme verbouwing nooit een totaalbeeld daarvan op je netvlies kan krijgen. Zo halen Pieter Hilhorst en Jos van der Lans in hun bijdrage 'Terug naar de bedoeling' Han Noten aan, de voorzitter van de Transitiecommissie Sociaal Domein, die in opdracht van minister Plasterk de vinger aan de pols moet houden. Han Noten spreekt over het sociaal domein als een 'hyperobject': 'Na 1 januari 2015 hebben we afgesproken dat we maatwerk gaan leveren, zonder ons te realise-

¹ Dave van Ooijen studeerde tussen 1979 en 1985 sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij studeerde twee keer 'cum laude' af; bij de vakgroep Toegepaste Sociologie en de vakgroep Internationale Betrekkingen. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij raadslid/fractievoorzitter voor de PvdA in de gemeente Castricum. Zijn blogs en artikelen verschijnen onder meer op zijn website: www.davevanooijen.nl.

ren dat we totaal niet zijn ingericht om maatwerk te leveren. Het sociaal domein is daarmee een hyperobject geworden. Een object kan je modelleren, veranderen. Hyperobjecten zijn daarentegen zo groot dat je er niet omheen kunt. Je bevindt je in het object. Je doet een interventie en denkt dat die deugt, maar weet dat niet zeker'.

Lokroep

In meerdere bijdragen in dit voortreffelijke boek, dat een mooie dwarsdoorsnede geeft van de stand van zaken van de decentralisaties in het sociaal domein, komt vaker de spanning voor waarin de professionals en managers zich zien geplaatst. In dertien hoofdstukken, verdeeld over twee delen, wordt de balans opgemaakt en een aanzet gedaan om tot een eerste analyse van de decentralisaties te komen. In het eerste deel komen de wetenschappers aan het woord. Zij brengen op basis van onderzoek de ervaringen in het eerste jaar van burgers en professionals met de drie decentralisaties in kaart. Ingegaan wordt op de lokroep of de belofte van 'nabijheid', hoe er door professionals dagelijks wordt geworsteld met de transformatie, de manoeuvres rond de tegenprestatie in het kader van de Participatiewet, de decentralisaties van de langdurige zorg, het functioneren van wijkteams en de laatste inzichten met betrekking tot de decentrale ontwikkelingen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. In het tweede deel wordt de praktijk aan de hand meer journalistieke impressies in beeld gebracht. Op basis van een rondgang langs Nederlandse gemeenten wordt in een vijftal bijdragen gekeken in hoeverre professionals en burgers ruimte hebben gekregen het wezenlijk anders te gaan doen.

Niet verkeerd

In het eerste jaar hebben zich geen grote ongelukken voorgedaan. Tegelijkertijd weet echter ook niemand eigenlijk hoe de stand van zaken echt is. Het boek kan daarom als een blik op het eerste verbouwingsjaar worden gezien. Het gebouw is daarmee nog niet af, zo zeggen de samenstellers. Er wordt deels nog steeds gesloopt, her en der wordt er gerestaureerd, en we zien wat nieuwe fundamenten ontstaan. Het resultaat na 1 jaar? 'Het gaat niet verkeerd', zo zegt Han Noten in een van de bijdragen. Er wordt nog volop gebouwd. Er kan nog van alles gebeuren. De fundamenten zijn gestort (wijkteams), sommige mensen wonen er zelfs al (mensen die maatwerk kregen), en er begint zich iets van de bouw te ontstaan, zoals de samenstellers het zeggen. De door hen gebruikte vergelijking met een verbouwing van een woning heeft echter ook zijn keerzijde. Zo hoor ik wel eens een makelaar die een huis wil verkopen zeggen: 'U bent precies op het juiste moment op de juiste plek. Wij hebben een fantastisch aanbod voor u. Een pand op een prachtige plek, voor een redelijke prijs, maar u moet er zelf nog wat aan doen wilt u optimaal gebruik kunnen maken van het uitzicht dat de locatie u biedt'. En zo is het maar net. Hoe het gebouw eruit gaat zien, is volstrekt niet duidelijk. De vooruitzichten en perspectieven zijn uitstekend, maar het moet in de praktijk nog maar blijken of gemeenten over de middelen en instrumenten beschikken om de kansen die de decentralisaties bieden ook echt te verzilveren.

Onvoorziene gevolgen

In zo goed als alle bijdragen wordt de lezer geconfronteerd met de dilemma's en worstelingen rond de hooggespannen verwachtingen met de transformatie. Zo zeggen Thomas Kampen, Femmianne Brede-wold en Evelien Tonkens in hun bijdrage 'De beloften van nabijheid', dat de decentralisaties ook onvoorziene gevolgen met zich mee hebben gebracht. Zij analyseerden het gemeentelijk beleid van zes steden op de terreinen van jeugdzorg, langdurige zorg en re-integratie. Op basis van hun onderzoek komen zij tot een drietal opmerkelijke conclusies. Ten eerste dat, hoewel de hele operatie het werk overzichtelijker moet maken, de onoverzichtelijkheid niet is afgenomen, maar zich heeft verplaatst. Zo is het

werken met één regisseur of generalist voor de burger overzichtelijk. Maar voor de professionals in de wijkteams, die verondersteld worden generalistisch te gaan werken, is het er juist erg onoverzichtelijk op geworden. Bij voorbeeld omdat een generalist overall een beetje vanaf weet en telkens ook weer specialisten in moet schakelen. Ten tweede leidt de nabijheid van een sociaal wijkteam dan wel tot meer inzicht, dat inzicht kan doordat je er bovenop zit ook weer zo indringend en diepgaand zijn dat problemen dan pas tot hun volle omvang naar buiten komen. De zorgvraag neemt met andere woorden toe. Het derde onvoorziene gevolg dat zij constateren is dat nabijheid niet direct leidt tot meer toezicht en aandacht voor preventie. Vooral door de grote toename van taken en verantwoordelijkheden komen professionals nauwelijks toe aan het besteden van aandacht aan preventie. Bovendien beschouwen veel professionals dat het generalistisch werken (in een wijkteam) op gespannen voet staat met de competenties die nodig zijn voor preventie. Dichter bij de burger, was de belofte, maar niemand lijkt te weten hoe.

Balans

Maken we de balans op, zo zeggen Albert Jan Kruijer c.s., dan vallen een aantal zaken op. Ten eerste dat er veel doelstellingen zijn, zoals minder zorg inkopen, betere zorg inkopen, maatwerk leveren, nabijheid nastreven, ontzorgen, zelfredzaamheid en eigen kracht. Allemaal doelstellingen waar je met goed fatsoen niet tegen kan zijn, maar wat ze precies inhouden blijft vaak diffuus. Velen in het sociale domein spreken tegenwoordig dezelfde (turbo)taal, maar bedoelen ze ook hetzelfde? En doen ze wezenlijk wat anders dan voor de decentralisaties? De vragen worden maar mondjesmaat gesteld, en al helemaal niet beantwoord. Net als de Tweede Kamer weigeren gemeenteraadsleden te debatteren over wat haar rol is in een gedecentraliseerde wereld. De meeste aandacht blijft gericht op het inrichtingsproces. Voor het duurzaam vormgeven van de decentralisaties is volgens Kruijer c.s. meer nodig dan 'ruimte, mandaat, lef en daadkracht'. Kijkend naar een jaar decentralisaties denken zij dat het grootste gemis het lokaal gebrek aan visie en het gebrek aan instrumenten is. Zo zal vaker de vraag gesteld dienen te worden, waarom doen we het? Omdat we lokaal de democratie kunnen versterken en solidariteit opnieuw kunnen uitvinden. Mensen associëren democratie met (verstatelijke) verkiezingen, niet met burgerschap, gedeelde verantwoordelijkheid en het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen. Het komt dus vooral aan op de lokale verdieping van burgerschap en solidariteit. Het opnieuw uitvinden van de verzorgingsstaat op lokaal niveau.

Welbegrepen eigenbelang

In het opnieuw uitvinden van de verzorgingsstaat worden gemeenten geconfronteerd met het falen van de landelijke politiek in het stellen van een paar fundamentele vragen. De belangrijkste is wel de vraag welke vormen van zorg wel of niet dienen te worden vergoed. Dankzij de toenemende arbeidsproductiviteit en economische groei, waardoor de belastingen telkens toenamen, konden kabinetten en de Tweede Kamer deze vraag altijd ontlopen. Door of meer geld voor zorg beschikbaar te stellen of door het ontwikkelen van een zodanige systeem van zorgvergoedingen (zie de pgb's) dat er een nieuwe zorgbehoefte werd gecreëerd die het individualisme heeft versterkt. Het is nu de taak van gemeenten om de geest weer in de fles te krijgen. Dat gebeurt niet door de decentralisaties te zien als een lokaal uit te voeren operatie waartoe landelijk is besloten, en waarbij het simpelweg een kwestie van het 'uitrollen' en 'invoeren' van een nieuw systeem gaat, maar waarbij bestuurders met bewoners in gesprek moeten of wie in het vervolg nog wel in aanmerking kan komen voor zorg betaald door de overheid en in welk geval bewoners daar niet meer voor in aanmerking komen en zij aangewezen zijn op vormen van informele zorg. Het draait daarbij om het begrip 'welbegrepen eigenbelang', een door Alexis de Tocqueville op basis van een studie over het functioneren van de democratie in Amerika gemunt begrip: 'Door de

burgers met de administratie van kleine kwesties te belasten en hun te tonen dat zij elkaar voortdurend nodig hebben om het algemeen belang te bewerkstelligen, betreft men hen dus veel meer bij dat algemeen belang dan door hun het bestuur van grote zaken uit handen te nemen', zo zegt Alexis de Tocqueville het in zijn uit 1835 daterende standaardwerk 'Over de democratie in Amerika'.

Verandertheorie

Kruiter c.s. noemen Alexis de Tocqueville, de filosoof die volgens Michaël Zeeman de democratie tot in haar vezels doorgrondde, niet in hun afsluitende slothoofdstuk. Toch is de laatste alinea van hun hoofdstuk niet anders te begrijpen dan als een ode aan deze Franse staatsman, jurist, historicus en politiek filosoof (1805-1859) die in 1831-1832 een grote rondreis door Amerika maakte en de Amerikaanse samenleving uitvoerig bestudeerde en met de Europese samenleving vergeleek. Zijn studie heeft nog steeds niet van zijn actualiteit verloren en kan tal van lokale bestuurders nog steeds inspireren. 'Wat we kortom nodig hebben is een doorwrochte verandertheorie. Waarin visie, doelstellingen, instrumenten en verwachte effecten bij elkaar komen', zo zeggen Kruiter, Bredewold en Ham in het laatste hoofdstuk. Zij sluiten daarmee perfect aan op wat Erik Gerritsen in 2011 in zijn op casussen uit het sociaal domein gebaseerde proefschrift 'De slimme gemeente nader beschouwd' zegt. Volgens Gerritsen moeten wethouders en raadsleden ruimte scheppen voor leer- en complexiteitsstrategieën. De veranderekundige strategie dient vervolgens gebaseerd te zijn op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. Gemeenten kunnen volgens Gerritsen alleen beter presteren wanneer zij slimmer gaan werken, kennis van buiten naar binnen halen en de interne gemeentelijke organisatieontwikkeling baseren op interactief leren. Het boek van Kruiter c.s. lezende is daar in 2015 een klein begin mee gemaakt, en dient het grootste werk nog te beginnen.

Albert Jan Kruiter, Femmianne Bredewold en Marcel Ham, 'Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering', Van Gennep Amsterdam, 192 pagina's, € 19.90