

Gemeenten zijn de woonplaats van de nieuwe verzorgingsstaat

De decentralisaties willen een breuk forceren met het stevig verankerde naoorlogse bouwwerk van de Nederlandse verzorgingsstaat waarin er voor mensen van alles geregeld wordt, zonder dat ze een stem hebben in de manier waarop die zorg vorm krijgt. De belofte van de decentralisaties is om met die traditie af te rekenen. Controledrift van Den Haag, lokale bureaucratische loketten en professioneel paternalisme zitten echter nog behoorlijk in de weg. Beseffen christendemocraten wel dat deze kanteling een moderne vertaling van het eigen gedachtegoed is?

door *Pieter Hilhorst & Jos van der Lans*

De auteurs zijn publicist. Hilhorst is politicoloog en was van 2012 tot 2014 wethouder voor de PvdA in Amsterdam. Van der Lans is cultuurpsycholoog en was tussen 1999 en 2007 Eerste Kamerlid voor GroenLinks.

‘HOE BELANGRIJK DE VERWORVENHEDEN van de verzorgingsmaatschappij ook zijn, zij houden het gevaar in zich de mensen onmondig en onzelfstandig te maken. Mensen hebben (...) “geleerd” de zorg voor de eigen gezondheid uit te besteden aan een steeds volmaakter lijkend gezondheidszorgsysteem. Van de andere kant wordt de verantwoordelijkheid voor eigen welzijn langzamerhand geheel van de mensen afgenomen door de alomtegenwoordige verzorgingssystemen. (...) Mede daarom worden wij gedwongen naar andere wegen om te zien. Wegen die de mensen minder afhankelijk maken van de verzorgingssystemen. De nadruk zal hierbij moeten liggen op zelfhulp, vrijwilligerswerk, kleinschaligheid van organisatie en decentralisatie van bestuur.’

Het voorgaande citaat zou zomaar geplukt kunnen zijn uit een willekeurige gemeentelijke nota over de transformatie van het sociale domein.

Niemand zou zelfs echt verbaasd zijn als de woorden zouden zijn ontsnapt uit de mond van staatssecretaris Van Rijn, hoewel deze zich doorgaans iets technocratischer uitlaat. In werkelijkheid is het citaat echter niet van recente datum. De woorden behoren toe aan KVP'er Jo Hendriks, staatssecretaris Volksgezondheid in het kabinet-Den Uyl, die ze in 1976 aan het papier toevertrouwde.

1976 dus. Welbeschouwd een bijzonder tijdstip om zulke zorgen te uiten. In een kwarteeuw was een indrukwekkend bouwwerk van sociale wetgeving in elkaar gezet, waarbij de nationale overheid steeds nadrukkelijker de touwtjes in handen nam. Een greep: de AOW in 1957, de Wet op de Bejaardenoorden (1961), de Algemene Bijstandswet (1965), de WAO uit 1967, de AWBZ uit 1968, en dan laten we de nationale productie van twee miljoen woningen en de 'staatsgreep' in de ruimtelijke ordening (de eerste cruciale *Nota ruimtelijke ordening* dateert uit 1966) nog maar even buiten beschouwing. Nederland was verzezen, welvarend en doortastend.

In 1976 was de term 'glokalisering' nog niet gemunt. De globalisering stond nog in de kinderschoenen, de natiestaten beleefden hun hoogtepunt. Maar we ervoeren wel een vergelijkbare dubbelzinnigheid. Hoe groter en krachtiger de verzorgingsstaat zich manifesteerde, hoe scherper de kritiek loskwam op het vervreemdende, ontzielde, bureaucratische karakter ervan. Grote structurele bewegingen of veranderingen kunnen kennelijk niet zonder het verlangen naar de antipode: grootschaligheid kweekt kleinschaligheid; welvaart roept de vraag op naar welzijn, bureaucratie die naar de menselijke maat, regels die naar vrijheid. Daar schemeren soms nostalgie (vroeger was het beter) en romantiek (*small is beautiful*) in door, maar het verlangen is reëel.

De onvrede van Jo Hendriks is niet meer weggegaan. Ze kreeg wetenschappelijke onderbouwing door een keur van sociale wetenschappers (lees de studies *De stagnerende verzorgingsstaat* van Schuyt en Van Doorn (1978) en *Vrijwillig initiatief en verzorgingsstaat* van Adriaansens en Zijdeveld (1981) er maar op na). Het werd een politiek concept toen CDA-welzijnsminister Elco Brinkman in de jaren tachtig het begrip 'zorgzame samenleving' muntte. Het werd heftiger toen de burgers calculerend gedrag voor de voeten werd geworpen. Het werd een economische noodzaak toen de kosten ook nog eens de pan uit bleven rijzen. Het heette 'menselijke maat' toen marktwerking in plaats van voor betere dienstverlening eerder voor het tegendeel zorgde, in steeds grotere organisaties. Er werd zelfs gesproken van 'puinhopen' (Fortuyn) toen wachtlijsten en bureaucratie in de verzorgingsstaat overal voelbaar waren.

UITVOERINGSKANTOREN VAN DEN HAAG

Tegen deze historische achtergrond behoeft de grote decentralisatieoperatie op het terrein van werk, inkomen, zorg en welzijn, zoals die door recente kabinetten is ingezet, eigenlijk geen verbazing. Het roept eerder een andere vraag op: waarom heeft het zo lang geduurd? Waarom is er niet eerder overgegaan tot het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden van het nationale naar het lokale niveau?

Er gebeurde in die jaren na de uitspraken van Hendriks overigens wel wat – het welzijnswerk werd in 1986 gedecentraliseerd, de maatschappelijke opvang en de laagdrempelige drugshulpverlening in de jaren negentig; de Wet werk en bijstand in 2003, en de Wmo in 2007 – maar uiteindelijk was dat toch allemaal voorspel. Bovendien mochten gemeenten het werk wel uitvoeren en organiseren, maar dat alles toch vooral onder strikt toezicht oog van Vadertje Staat. En de vraag is dus nu of de operatie die op 1 januari 2015 in gang is gezet, echt een breuk met dit verleden is.

Er is reden om daar vraagtekens bij te plaatsen. Zeker voor wat betreft de Participatiewet worden gemeenten toch vooral gezien als uitvoeringskantoren die strikt moeten doen wat op het Haagse hoofdkantoor is be-

*Er is een cultuur ontstaan
waarin door Den Haag
voorgeschreven rechtmatig-
heid belangrijker is dan lokaal
maatwerk*

dacht. Veel gemeentelijke sociale diensten worden geregeerd door de angst dat te veel maatwerk leidt tot een afkeurende accountantsverklaring en daarmee tot boetes van het Rijk. Daardoor is op het terrein van werk en inkomen een cultuur ontstaan waarin door Den Haag voorgeschreven rechtmatigheid belangrijker is dan lokale doelmatigheid of efficiënter maatwerk, met als gevolg dat de medewerkers van de sociale dienst de grote afwezigheid zijn in de

sociale wijkteams van de gemeenten. Dat maakt het moeilijker om de belofte van integraal werken waar te maken.

Hoe dus te oordelen over de decentralisatieoperatie die dit kabinet heeft ingezet? Wat ons betreft door scherp voor ogen te houden wat de bedoeling is. Dat is de bedoeling waarvan de grondtonen al bij staatssecretaris Hendriks, bij Elco Brinkman en Pim Fortuyn te beluisteren waren. De decentralisaties zijn namelijk gestoeld op de gedachte dat burgers weer eigenaar moeten kunnen worden van de publieke zaak, dat zij meer zeggenschap moeten krijgen over hun eigen leven en dus ook over de zorg en ondersteuning die ze krijgen. De decentralisaties willen een breuk forceren met het stevig verankerde naoorlogse bouwwerk van de Nederlandse

verzorgingsstaat, waarin er veel voor mensen wordt geregeld, maar zonder dat ze een stem hebben in de manier waarop die zorg vorm krijgt. Gandhi heeft dit paternalisme ooit mooi aangeklaagd: ‘Alles wat je voor mij doet, zonder mij, doe je tegen mij.’ De belofte van de decentralisaties is om met die traditie af te rekenen.

Dat is een megaopgave. Het dominante beeld over de decentralisaties is dat het om een financieel vraagstuk gaat (bezuinigingen) en als gevolg van het geldgebrek om een (re)organisatievraagstuk. Het gaat dan om het schrappen van de huishoudelijke zorg, het opzetten van sociale wijkteams, nieuwe inkoopvoorwaarden van gemeenten. De beeldvorming wordt door die vragen bepaald en vooral door de gretig in de publiciteit geuite angst: wordt het wel goed geregeld?

Maar in essentie is het niet een organisatievraagstuk, maar een machtsvraagstuk. Als we echt zeggenschap willen verplaatsen van het grotere verband (de nationale staat) naar het lokale verband (gemeenten), van de stadhuizen (wethouders, ambtenaren) naar de burgers (coöperaties, initiatieven, sociale netwerken), van managers naar (de ruimte van) uitvoerders, en van professionals naar bewoners, dan moet je dat niet zien als een nieuw getekend organogram maar als het toerusten van mensen en instanties om die zeggenschap ook echt waar te maken. Heel concreet: je kunt dingen wel dichtbij, in de buurt organiseren en je kunt één regisseur per gezin hebben, maar als het zorgplan een dictaat is, dan voelt ‘zorg dichtbij’ niet als empowerment, maar als een vergroting van de machteloosheid.

Om te zorgen dat deze decentralisaties meer worden dan het verhangen van wat bordjes, het hergroeperen van professionals, het verminderen van de aanspraak van burgers op voorzieningen en het terugdringen van de kosten, is in onze optiek een drievoudige machtsoverdracht nodig: van het Rijk naar de gemeente (oftewel van staat naar stad), van beleidsmakers naar uitvoerende professionals, en van hulpverleners naar bewoners/burgers. Om de vraag te beantwoorden of de decentralisaties een succes zijn, moeten we dus niet kijken of de bezuinigingen zijn gerealiseerd, maar of de mensen die geacht worden eigenaar te worden van deze veranderingen, ook in staat gesteld worden om het heft in handen te nemen.

VAN STAAT NAAR STAD

De beweging van staat naar stad is veelomvattender dan de decentralisatie van zorg, jeugdzorg en arbeidsparticipatie. De Haagse legitimering van de decentralisaties is dat we overschakelen van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, die vorm moet krijgen onder gemeentelijk beheer. Het idee was dat gemeenten dichterbij de mensen opereren en meer

maatwerk kunnen leveren, zodat problemen in hun samenhang worden aangepakt. Wie wel de opvoedproblemen wil aanpakken, maar niet de

Als de regering decentralisatie en participatie echt serieus zou willen aanpakken, moet ze gericht een einde maken aan alle regelingen die daaraan contraproductief zijn

schuldenproblematiek in het gezin, pakt de bron van de spanning niet aan.

Toch komt zo'n integrale aanpak maar moeilijk van de grond.

Gemeenten zijn in veel opzichten met handen gebonden, bijvoorbeeld in de verplichting tot het toepassen van de kostendelersnorm.

De voorbeelden over de averechtse

werking daarvan op lokaal niveau zijn talloos. Grootouders die in het kader van pleegzorg bereid waren om hun kleinkinderen op te nemen, zien daarvan af omdat het gevolgen heeft voor hun uitkering. Een zoon met ernstige psychiatrische problemen woont bij zijn vader. Die wordt vervolgens gekort op zijn uitkering en komt daardoor in financiële problemen. De spanning in huis doet de zoon geen goed. Zoon wordt in arren moede aangemeld voor een opname in een ggz-instelling. Een Amsterdams zwartboek concludeert: 'Mensen worden ontmoedigd om elkaar te helpen.' Inmiddels heeft staatssecretaris Klijnsma de gemeentelijke noodkreten verstaan. Gemeenten mogen nu uitzonderingen maken op de kostendelersnorm, maar gemeenten doen dat uit angst voor de accountant van het Rijk nog maar mondjesmaat.

Maar de kostendelersnorm past in een patroon. Taken worden gedecentraliseerd om met maatwerk problemen in hun samenhang te kunnen aanpakken, maar tegelijkertijd wordt dat maatwerk belemmerd door landelijke regels of landelijk opererende instellingen. Het leidt tot absurde voorbeelden. Een voormalige alcoholist zat in een instelling voor beschermd wonen. Hij kon uitstromen naar een gewone woning. Hij had echter nog een boete openstaan voor rijden op een onverzekerde scooter, die inmiddels was opgelopen tot 1200 euro. De man dreigde gegijzeld te worden, oftewel in de gevangenis gestopt om hem te dwingen te betalen. Dat kon hem weleens zijn baan kosten. Om baanverlies te voorkomen werd een betalingsvoorstel geaccepteerd dat geen ruimte meer overliet om zelfstandig te wonen. En dus bleef hij beschermd wonen, wat de gemeente minstens 12.000 euro kost.

De houding van Den Haag is op zijn zachtst gezegd halfhartig. Er vindt in de Kamer nauwelijks een politieke discussie plaats over wat in een decentrale staat de taak van de rijksoverheid is, welk beleid daarbij hoort en hoe groot de ruimte van gemeenten en van burgers mag zijn om hun eigen op-

lossingen te kiezen. Laat staan dat er een serieuze discussie plaatsvindt over de sociale infrastructuur die nodig is voor de participatiesamenleving. Wat is daar – behalve de wensgedachte – nu echt materieel voor nodig?

Als de regering decentralisatie en participatie echt serieus zou willen aanpakken, moet ze gericht een einde maken aan alle regelingen die daaraan contraproductief zijn. Dan moeten politiek, beleidsmakers en bestuurders systematisch gaan nadenken over wat er nodig is om informele krachten in de samenleving daadwerkelijk een rol te geven in de vormgeving van de zorg. Dan moeten we onze uitkeringsregimes zo inrichten dat ze, als mensen voor elkaar zorgen, dat niet bestraffen maar stimuleren. Dan moeten we de fiscaliteit zo inrichten dat mensen voordeel kunnen hebben als ze zorgverantwoordelijkheid dragen. Dan moeten we onderlinge garantieregelingen mogelijk maken, fiscaal en juridisch nieuwe collectieve arrangementen op de kaart zetten. Maar eigenlijk wijst niets erop dat men daar op het Binnenhof echt werk van wil maken.

VAN BELEIDSMAKERS NAAR PROFESSIONALS

Maar de machtsverhouding tussen staat en gemeenten is niet het enige probleem van de decentralisaties. Om de beloften van de decentralisatie waar te kunnen maken moet ook binnen gemeenten macht worden overgedragen: van beleidsmakers naar uitvoerende professionals. De belofte van de decentralisatie om problemen in een vroeg stadium in hun samenhang aan te pakken staat immers op gespannen voet met de verkokering binnen de publieke sector. Professionals in wijkteams lopen niet alleen vast op landelijke instellingen, maar ook op gemeentelijke diensten die maatwerk in de weg staan.

Veel bewoners die terecht komen bij een sociaal wijkteam hebben schulden. Als er niks aan de schulden gedaan kan worden, is de kans op succes bij het aanpakken van andere problemen gering. Neem dit voorbeeld. Een failliete ex-ondernemer heeft geen geld om de slotbalans van zijn bedrijf te laten opmaken. Daardoor is onduidelijk hoe groot zijn schulden zijn. Als dat het geval is, is een schuldregeling niet mogelijk. Een aanvraag voor bijzondere bijstand om de slotbalans op te maken wordt echter herhaaldelijk afgewezen. Wat moet een professional dan? Zo komt er van de belofte van maatwerk niks terecht.

Naast schulden is ook huisvesting een terugkerend probleem. Een prostitute wil uit het vak stappen. Ze huurt een kamer bij een voormalige klant, maar die wil meer dan alleen de huur. Haar woonsituatie is niet veilig, noch voor haarzelf, noch voor haar kind. Jeugdzorg wil het kind uit huis plaatsen als er niks verandert. Een ander huis biedt een oplossing, maar ze

wordt herhaaldelijk afgewezen voor een urgentieverklaring. De professional heeft wel een plan, maar botst op een gebrek aan medewerking van andere (publieke) instellingen.

Professionals worden dus verantwoordelijk gemaakt, maar zonder de macht om de partijen die moeten meedoen zover te krijgen dat ze ook echt meedoen. Evelien Tonkens, hoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek, noemt dit in de essaybundel *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?*², onlangs gepubliceerd door de Transitiecommissie Sociaal Domein, ‘verantwoordelijkheid zonder zeggenschap’.¹

Voor de regels voor woningtoewijzing bestaan ongetwijfeld goede argumenten. We willen niet dat sociale-huurwoningen alleen beschikbaar komen voor mensen die om wat voor reden dan ook urgent zijn, waardoor gewone woningzoekenden achter het net vissen. Maar als we onverkort aan de regels vasthouden, komt er van de integrale plannen niks terecht. Daarbij komt dat er veel meer mogelijk is dan vaak wordt gedacht, maar dan is er wel een cultuur van creativiteit en bestuurlijke moed nodig.

Want er zijn heel wat gemeentelijke tegenstrijdigheden op te ruimen. Zo probeert de ene afdeling van de gemeente bewonersinitiatieven te ondersteunen en te stimuleren, maar zodra mensen in een pand neerstrijken brengt de afdeling beheer gemeentelijk vastgoed marktconforme huren in rekening, zodat het bewierookte burgerinitiatief zijn energie er vooral op moet richten geld bijeen te brengen voor de huur. Zo is de aanbesteding voor de jeugdzorg gebaseerd op hulp aan individuele kinderen, terwijl het soms beter is om niet voor één kind uit de klas jeugdzorg in te zetten, maar iets te doen aan de dynamiek in de hele klas. De winst van de decentralisaties is dat deze tegenstrijdigheden nu veel zichtbaarder zijn geworden, zodat er ook lokaal geëxperimenteerd kan worden met oplossingen.

VAN PROFESSIONALS NAAR BEWONERS

Er is nog een derde machtsoverdracht aan de orde: van professionals naar burgers/bewoners. In vrijwel alle gemeenten is ‘eigen kracht’ een leidend beginsel bij de toekenning van ondersteuning, maar in de praktijk is dat nogal eens verworden tot een uitsluitingsprincipe. Mensen gaan zich zieliqer voordoen dan ze zijn. Bij een bijeenkomst van mensen met een pgb gaf iemand het advies om je vooral niet op te maken voor het keukentafelgesprek. Dan zie je er depressiever uit en krijg je meer zorg. Bij een debat bekende een professional uit een sociaal wijkteam dat hij zijn eigen moeder had aangeraden om in het keukentafelgesprek te zeggen dat ze geen contact had met haar kinderen. Want wie zegt ‘Ik heb niemand, ik zie nie-

mand, niemand kan me helpen', krijgt meer steun van de overheid. In een eerder essay hebben we laten zien dat het eigenkrachtbeginsel aldus een premie zet op het etaleren van machteloosheid.²

Pas als bewoners echt meer zeggenschap krijgen over de zorg die ze krijgen, leidt nabijheid tot empowerment. Het is een enorme opgave voor professionals om deze omslag te maken, gewend als ze zijn om in een-op-eencontacten de hulpverlening ter hand te nemen. De Florence Nightingale-reflex zit diep ingebakken in onze professionele manschappen. Zeker als de nood aan de man is – de schulden hoog, mensen in de war, kinderen onveilig – is een netwerkberaad waarbij meerdere mensen een plan maken niet het eerste waar je aan denkt. Dan moet er gewoon snel wat gebeuren.

Om blijvend resultaat te boeken moeten mensen echter weer de regie over hun eigen leven ter hand kunnen nemen, en moet er ook een omgeving tot stand komen die meewerkt. Precies op dat – cruciale – punt wringt nogal eens de schoen. Er bestaat in kringen van sociale professionals een grote terughoudendheid om anderen in zo'n gesprek te betrekken, laat staan om ze ook echt zeggenschap te geven. Dat kost ook veel tijd. Maar toch zullen ze om echt betere zorg en ondersteuning mogelijk te maken die kant op moeten bewegen, en hun dienstbaarheid daar meer en meer op moeten gaan afstellen.

GEEN PARTIJ DIE KAMPIOEN DECENTRALISATIES WIL ZIJN

Er lijkt een aardverschuiving op gang te zijn gekomen in wat tegenwoordig in alle stadhuizen wordt aangeduid als 'het sociale domein'. De frontlinies daarvan liggen in buurten en wijken waar burgers en professionals met elkaar nieuwe verbanden aangaan en nieuwe omgangsvormen creëren. Het is vooral nog een zoektocht, niemand weet hoe het precies moet, overal probeert men vorm te geven aan nieuwe rollen en praktijken, handboeken zijn er niet en de gemeentelijke diversiteit doet vermoeden dat die in de toekomst ook niet zo gemakkelijk meer te schrijven zijn.

Het gevaar voor deze zoektocht schuilt in Den Haag. Alle politieke discussies over beleid, over asielzoekers, over de zorg cirkelen elke keer weer rond dit idee: wij gaan erover, wij regelen het. Er is in onze residentie nog niet een bij de decentralisaties passende politieke habitat gevonden waaruit het besef spreekt dat alle discussies over mensen, over uitgeprocedeerden, over ouderen, over psychiatrisch gestoorden, noem maar op, gaan over mensen die ergens zijn, in gemeenten namelijk. Gemeenten zijn de woonplaats van de nieuwe verzorgingsstaat. Laat ze dan vooral ook de ruimte krijgen om dat verder vorm te geven.

Er is ook geen partij die zich als kampioen decentralisaties durft op te

werpen. Te riskant, want wie in de politiek pleit voor onzekerheden, kan weleens van een koude kermis thuiskomen. Een scherp politiek en intellectueel debat over wat de verhouding moet zijn tussen de nationale overheid en de lagere overheden ontbreekt daardoor vrijwel geheel. Heldere visies ontbreken, bij elk incident verzamelen de parlementariërs zich rondom de interruptiemicrofoon om de staatssecretaris of minister te kapittelen. Wat gaat u doen? Grijpt u in? Komt er nog wat van?

Ook het CDA onderscheidt zich daarin niet echt. Dat is vreemd, want als er één partij is die zich in historisch opzicht als erfgenaam kan beschouwen van het sociaal-maatschappelijke wereldbeeld dat onder deze operatie schuilgaat, dan zijn het wel de christendemocraten. En dan gaat het niet alleen om de filosofie van staatssecretaris Hendriks, waarmee wij deze beschouwing openden, of om de opvattingen van de socioloog Anton Zijdeveld, die als pleitbezorger van het maatschappelijk middenveld lange tijd gold als vooraanstaand partijideoloog, of het concept van de zorgzame samenleving waarmee Elco Brinkman in de jaren tachtig de aversie van weldenkend links over zich afriep, en zelfs niet het sterke CDA-concept van 'de menselijke maat', dat nog steeds uiterst actueel is. Nee, wat de decentralisaties beogen is in feite een herontwerp, een modernisering zo men wil, van de aloude axioma's uit de sociale leer over soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel. Die axioma's kwamen er – kort door de bocht – op neer dat van hogerhand niet geregeld moest worden wat mensen zelf konden regelen, en dat wat op het niveau van de lagere overheid georganiseerd kon worden, niet door een hogere overheid hoeft te worden overgenomen. In feite was het een maatschappelijke ordeningsfilosofie die van onderop gestalte kreeg.

Tegenwoordig spreken we niet meer in die termen. We noemen het nu de 'kanteling' van verticaal (historisch) naar horizontaal (gelijkwaardig, partnerschap). De kringenleer van Abraham Kuyper duiden we aan als het inschakelen van sociale netwerken. We spreken van eigen kracht, eigen regie om aan te geven dat mensen zelf hun verantwoordelijkheid vorm moeten kunnen geven en hun talenten maximaal ontwikkelen, maar niet als individu, maar als mensen in een gemeenschap, in een omgeving, een buurt, een wijk, een netwerk. Kan het modern-christendemocratischer?

Noten

- 1 Transitiecommissie Sociaal Domein (red.), *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.
- 2 Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, 'Ik heb niemand, ik zie niemand, niemand kan me helpen. Eigen Kracht ontkracht', *De Groene Amsterdammer*, 8 oktober 2014.