

ALBERT JAN KRUITER, FEMMIANNE BREDEWOLD,  
& MARCEL HAM (RED.)

# Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt

*Kroniek van een verandering*

# *Inhoud*

	<b>Inleiding</b>	7
	ALBERT JAN KRUITER, FEMMIANNE BREDEWOLD & MARCEL HAM	
<b>1</b>	<b>De beloften van nabijheid</b>	
	<i>Hoe de transitiepretenties in de praktijk uitpakken</i>	15
	THOMAS KAMPEN, FEMMIANNE BREDEWOLD & EVELIEN TONKENS	
<b>2</b>	<b>Jeugdhulpverlening in beroering</b>	
	<i>Juichende en sceptische professionals</i>	31
	JITSKE VAN DER SANDEN, DANA FERINGA & FLOOR PEELS	
<b>3</b>	<b>Tegenprestatie met de Participatiewet</b>	
	<i>Nog weinig schot in hogere arbeidsparticipatie</i>	46
	ROB ARNOLDUS & JOSIEN HOFIS	
<b>4</b>	<b>Moeizaam meedoen met een beperking</b>	
	<i>Professionals worstelen met zelfredzaamheid</i>	59
	MONICA STOUTEN-HANEKAMP, ALKE HAARSMAN & FEMMIANNE BREDEWOLD	
<b>5</b>	<b>Lerende professionals in wijkteams</b>	
	<i>Wat doe je als het misgaat?</i>	74
	CHER STEINFELD	
<b>6</b>	<b>Ondertussen bij de bureaus</b>	
	<i>Decentralisaties in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk</i>	86
	PEPIJN VAN HOUWELINGEN	

<b>7</b>	<b>Terug naar de bedoeling</b>	
	<i>De lokroep van de decentralisaties</i>	105
	PIETER HILHORST & JOS VAN DER LANS	
<b>8</b>	<b>Gemeentelijk lef in de jeugdzorg</b>	
	<i>Incidenten nodig voor echte verandering?</i>	119
	LOBKE VAN RIJN	
<b>9</b>	<b>Eigen kracht, je moet het maar hebben</b>	
	<i>Rondgang langs de onderkant van Nederland</i>	127
	SJORS VAN BEEK	
<b>10</b>	<b>Gelukkig hebben we het welzijnswerk nog</b>	
	<i>De participatiesamenleving in Beuningen</i>	139
	PIET-HEIN PEETERS	
<b>11</b>	<b>Bij een voorloper</b>	
	<i>Vijfjaar sociale wijkteams in Zutphen</i>	149
	STERRE TEN HOUTE DE LANGE	
<b>12</b>	<b>Hulp in Eindhoven</b>	
	<i>Jeffrey kan het niet alleen</i>	157
	JAN VAN DAM	
<b>13</b>	<b>Multiprobleemgezinnen beter geholpen?</b>	
	<i>Het kan nog veel beter</i>	164
	ALBERT JAN KRUITER & SANDRA KLOKMAN	
	<b>Conclusie</b>	175
	ALBERT-JAN KRUITER, FEMMIANNE BREDEWOLD & MARCEL HAM	
	<b>Literatuur</b>	181
	<b>Over de auteurs</b>	189

# Inleiding

ALBERT JAN KRUITER, FEMMIANNE BREDEWOLD & MARCEL HAM

## Decentralisatiejaar

Of het nu 'de belangrijkste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds WO II' is, een 'fundamentele transitie van de relatie tussen overheid en burger' of gewoon 'bezuinigingen vermomd als beter beleid', de decentralisaties veroorzaakten veel opwinding in 2015. Het ging om een 'overgangsjaar', een 'decentralisatiejaar' of een 'gewenningsjaar'. Allemaal termen die er op duiden dat er iets te gebeuren stond. En dat was ook het geval. De Rijksoverheid hevelde zestien miljard euro aan middelen over naar de gemeenten. Belangrijker: gemeenten kregen drie nieuwe wetten te verstouwen die hen verantwoordelijk maakten voor de crux van het sociale domein: de nieuwe jeugdwet, de Participatiewet, en de Wmo-2015. Dat betekende aanzienlijke veranderingen voor jongeren (en hun ouders) die jeugdzorg genoten, mensen die ouderenzorg genoten (en voor hun kinderen), mensen die een wajong-uitkering hadden, die in de sociale werkplaats werkten, die een uitkering hadden, een pgb, of een traplift of huishoudelijke hulp nodig hadden en mensen die geen werk of inkomen hebben of van een uitkering afhankelijk zijn. Gelijktijdig introduceerde het Rijk het 'passend onderwijs' en trad De Nieuwe Woningwet in werking. Om het wat beeldend te duiden, de hele piramide van Maslov werd de verantwoordelijkheid van de gemeente: wonen, inkomen, welzijn, zorg, zelfontplooiing. Vrijwel iedereen die een beroep deed op zorg-, hulp- of dienstverlening van de overheid, kreeg er mee te maken. Dat gold ook voor professionals. In sociale wijkteams en jeugdteams gingen ze integraal werken, maatwerk leveren, doen wat nodig is en burgers 'in hun kracht zetten'. In de wijk: dicht bij de burger. Zo luidde althans de beleidstheorie.

In onze verzorgingsstatelijke geschiedenis vormen de 'drie decentralisaties' een markeringspunt. Misschien scharen we ze over een paar jaar naast het akkoord

van Wassenaar en de grote volksverzekeringen uit de jaren zestig. Misschien ook niet. Wat zeker is, is dat het te vroeg is om daar iets over te zeggen. Want na het 'overgangsjaar' is inmiddels het 'transitiejaar 2016' begonnen. Op administratieve pgb-perikelen na, lijken grote incidenten te zijn uitgebleven. Dat is bijzonder omdat gemeenten, hoewel ze geld kregen, het met 20 tot 25 procent minder budget moesten klaren dan het Rijk de jaren ervoor had. Dat geeft gemeenten voldoende zelfvertrouwen om het niet hetzelfde te doen als de Rijksoverheid 'alleen met 20 procent minder', maar om anders te gaan werken: dichter bij de burger, goedkoper en beter. Met de overdracht is de basis gelegd, nu is het tijd voor verandering. Het zal dus nog wel een aantal jaren duren, voordat we iets zinnigs kunnen zeggen over de effecten van de decentralisaties. Over de effecten voor burgers, voor patiënten, voor professionals, voor gemeenteraadsleden, voor bestuurders. Kortom, het zal nog een tijd duren voor we iets kunnen zeggen over het effect van de decentralisaties op de Nederlandse democratische verzorgingsstaat.

### Overgangsjaar

Wat we wel kunnen doen is staven wat we in 'overgangsjaar' 2015 in de praktijk tegenkwamen. Hoe reageert een van de meest ontwikkelde en georganiseerde verzorgingsstaten ter wereld op zo'n verandering? Dat is precies wat we in dit boek doen. Door professionals te volgen en te bevragen. Door mensen te volgen en te bevragen. Door wijkteams te volgen en te bevragen. Door met zorgbestuurders te praten en met welzijnswerkers. Niet om tot een definitief oordeel te komen over het al dan niet slagen van de decentralisaties. Maar als een eerste beschrijving van de verandering waar we middenin zitten. Beïnvloedt die verandering ons waarnemingsvermogen? Ongetwijfeld. Dat betekent dat we voorzichtig moeten zijn met grote woorden en meeslepende duidingen. Daarom hebben we de auteurs verzocht om eerder te beschrijven dan te oordelen. En eerder te observeren en te bestuderen dan te concluderen.

Vooraf ook omdat er grote conceptuele vragen in het verschiet liggen die empirische en kwalitatieve observaties nodig hebben om tot een antwoord te komen. Immers, een doorwrochte wetenschappelijk onderbouwde decentralisatie lijkt in Nederland (net als de beleidstheorie overigens) te ontbreken. Dat betekent

dat we vragen aan de praktijk moeten ontlenu. Hoe ervaren mensen de gevolgen van de decentralisaties? Is er sprake van een cultuurverandering? Hoe ziet die er uit? Hoe reageren burgers op de beleidsinzet om ze zelfredzamer te maken? Doen vrijwilligers iets anders dan in de jaren voor 1 januari 2015? Hoe reageren ze op professionals? En hoe gedragen professionals zich? Op een klein uitstapje naar landen om eens heen na, gaan alle hoofdstukken daarover.

### **Opbouw van dit boek**

Dit boek bestaat uit twee delen. In het eerste deel zijn de wetenschappers aan het woord. Zij brengen de ervaringen in het eerste jaar van burgers en professionals met de drie decentralisaties in kaart.

Het begint met een hoofdstuk waarin de beloften van nabijheid van de decentralisaties onder de loep worden genomen. Wat zijn die beloften nu precies volgens het beleid, en wat komt ervan terecht? Kunnen professionals ermee uit de voeten? Opvallend is dat de opdracht om generalistisch te werken de belofte van dicht bij burgers werken in de weg lijkt te zitten. Thomas Kampen, Femmianne Bredewold en Evelien Tonkens baseren zich hiervoor op een langer lopend onderzoek naar de decentralisaties.

In hoofdstuk 2 kijken Jitske van der Sanden, Dana Feringa en Floor Peels naar de professionals in de jeugdzorg. Systematisch analyseren zij hoe de ene professional de kans om anders te werken omarmt, terwijl de ander vervuld is van scepsis, of zichzelf zelfs buitenspel plaatst.

In hoofdstuk 3 draait het om de Participatiewet. Rob Arnoldus en Josien Hofs verkennen de manoeuvres van gemeenten met het inzetten van de verplichte 'tegenprestatie' bij mensen die al lang in de bijstand zitten. Ze temperen verwachtingen omtrent meer arbeidsparticipatie; daar is het gemeenten ook niet om te doen. Wel uiten de auteurs hun zorg: worden de individuele kwaliteiten van mensen, vooral als ze een beperking hebben, niet overschat?

In hoofdstuk 4 nemen Monica Stouten-Hanekamp, Alke Haarsma en Femmianne Bredewold de decentralisatie van de langdurige zorg onder de loep. De auteurs laten zien hoe professionals worstelen met de beoogde zelfredzaamheid van mensen met een beperking, en terugvallen in hun rol van klassieke verzorgers.

Zij waarschuwen voor overschatting van mensen met een beperking. Bij hun observaties in een buurthuis en een dagbestedingsproject komen ook de burens in beeld. Die blijken wel naar het maandelijks koffiemoment te komen, maar vooraansnog een consumerende houding aan te nemen.

In hoofdstuk 5 gaat Cher Steinfeld op bezoek bij de wijkteams in Zaanstad, die hier al voor 2015 van start gingen. In 2014 was ze er ook al, wat in een vergelijking intrigerende inzichten oplevert. Steinfeld maakt inzichtelijk hoe de wijkteamleden het vanzelfsprekend vinden in te zetten op eigen kracht en het opbouwen van een vrijwilligersnetwerk. Het team werkt generalistisch, maar de individuele professionals specialiseren zich.

We sluiten dit eerste wetenschappelijke deel af met een vergelijking van Nederland met twee landen die eerder al decentrale ontwikkelingen kenden: Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Hoewel volgens Pepijn van Houwelingen al snel blijkt dat deze ‘decentralisaties’ bij nader inzien die naam niet helemaal verdienen. Zo is de lokale autonomie nauwelijks vergroot en de participatie eerder af- dan toegenomen. Leerzaam voor Nederland is dat decentralisaties vaak gepaard blijken te gaan met strikte voorwaarden en landelijke, centrale controles.

In het tweede deel beschouwen we de praktijk aan de hand van meer journalistieke impressies. Pieter Hilhorst en Jos van der Lans maken in hoofdstuk 7 de balans op van de tournee die ze het afgelopen jaar door Nederland maakten. Ze nemen de oorspronkelijke beloften er nog eens bij en presenteren de voortgang in een overzichtelijk schema. Doorslaggevend voor de toekomst is in hoeverre professionals en burgers ruimte krijgen het wezenlijk anders te gaan doen.

Dat is ook de kern van de boodschap die Lobke van Rijn noteert als zij in hoofdstuk 8 twee van haar collega’s interviewt bij de Jeugdbescherming in de Regio Amsterdam. De grootste zorg is dat de werkelijke transformatie niet uit de verf komt, en kinderen er weinig mee opschielen. Veel ogen zijn op de gemeente gericht; zal die lef tonen?

Journalist Sjors van Beek maakt vervolgens (hoofdstuk 9) een rondgang langs de zelfkant van de samenleving. Hij keek in Venlo, Doetinchem en Gouda hoe UWV en wijkteams met de allerzwaksten omgaan. Daar valt nog een wereld te winnen, zo leest zijn relaas: ‘Wie eenmaal financieel in de problemen raakt, belandt vaak in rap tempo steeds dieper in het moeras.’

In hoofdstuk 10 vertelt Piet-Hein Peeters een opgewekter verhaal over welzijnsinstelling Perspectief in Beuningen. Die ziet haar kans schoon, de welzijnswerkers gaan over hun grenzen, verlenen inmiddels zorg en helpen mensen met vrijwilligerswerk. Ze hebben meer lol in hun werk, hoeven minder te verantwoorden, hebben meer vrijheid en ‘interessante casuïstiek’.

In hoofdstuk 11 neemt Sterre ten Houde de Lange een kijkje in Zutphen, een stad die al vijf jaar wijkteams heeft. Ze laat zien hoe de professionals mensen ertoe bewegen de oplossing van hun problemen eerst in eigen kring te zoeken. Een taai proces, maar de resultaten lijken er te zijn.

Jan van Dam neemt ons (hoofdstuk 12) ten slotte mee naar Jeffrey, ooit glazenwasser, maar nu een ‘multiprobleemburger’. Hij lijkt beter af te zijn na zijn verhuizing naar Eindhoven waar hij een integrale aanpak op zich af zag komen.

Voordat we de conclusie van dit boek presenteren maken Albert Jan Kruiter en ervaren professional Sandra Klokman in hoofdstuk 13 een tussenbalans op: zijn multiprobleemgezinnen nu beter geholpen? Hun antwoord: waarschijnlijk wel, maar het zal niet vanzelf goed komen. Ze doen daarom vier voorstellen om het ‘mandaat’ van professionals concreet in te vullen.

Samen bieden de hoofdstukken een blik op het eerste verbouwingsjaar van de verzorgingsstaat. Het gebouw is nog niet af, wordt deels gesloopt, her en der gerestaureerd, en we zien wat nieuwe fundamenten ontstaan. We sluiten af met een concluderend hoofdstuk waarin we vooruit kijken op komende verbouwingen.



# DEEL I

*Nieuwe verhoudingen op het gebied van jeugd,  
zorg en arbeid volgens de wetenschap*

## I

## De beloften van nabijheid

### *Hoe de transitiepretenties in de praktijk uitpakken*

THOMAS KAMPEN, FEMMIANNE BREDEWOLD & EVELIEN TONKENS

De drie decentralisaties gaan gepaard met bezuinigingen en een beroep op de verantwoordelijkheid van burgers, maar nieuw is vooral een sterk geloof in nabijheid als leidend principe bij de verwezenlijking van die twee doelstellingen. Het recentelijk gedecentraliseerde beleid houdt verschillende beloften in, namelijk dat nabijheid leidt tot betere, snellere en goedkopere zorg en ondersteuning. Deze beloften worden impliciet gecontrasteerd met de afstandelijke bureaucratie die burgers van het kastje naar de muur stuurt, en met burgers die niet naar elkaar omkijken omdat zij verwachten dat de overheid wel voor hen zorgt. De impliciete aanname achter veel decentralisatietaal is dat mensen en organisaties op afstand van elkaar zijn komen te staan. In dit hoofdstuk stellen we die aanname en de oplossingen die daaruit volgen ter discussie.

Het ideaal van nabijheid is niet geheel nieuw in het discours rondom de hervorming van de verzorgingsstaat. In zijn analyse van de opkomst van de ‘enabling state’ neemt Neil Gilbert (2004) het volgende waar: ‘Voluntary, community-based agencies are believed to be better able to meet the needs of their consumers because they reside closer to the people being served and are less bureaucratic than public institutions’ (p. 114). In het debat over de collectieve verantwoordelijkheden van de verzorgingsstaat speelt nabijheid impliciet al langer een cruciale rol in argumenten om bepaalde vormen van zorg in de privésfeer te laten. In die argumentatie worden professionele relaties verondersteld afstandelijke relaties te zijn, waarin mensen elkaar niet goed genoeg kennen om de juiste zorg te verlenen. Het onderscheid tussen nabije en afstandelijke zorg speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol in besluitvorming over het recht op kinderopvang (Kremer, 2007). De warme zorg van ouders in de beslotenheid van het gezin zou niet te vervangen zijn door de meer kille omgeving van de kinderopvang.