

Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?

Sinds het woord participatiesamenleving voor het eerst viel, lijkt het einde van de verzorgingsstaat in zicht. Dat hoeft echter niet zo te zijn. Misschien is dit slechts een nieuw begin.

► **Rob van Essen**, *Kind van de verzorgingsstaat, opgroeien in een tijdloos paradijs*, AtlasContact, Amsterdam, 2016.

► **Albert Jan Kruijer, Femmianne Brede-wold en Marcel Ham (red.)**, *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*, Van Genneep, Amsterdam, 2016.

JURRIAAN FRANSMAN *m.m.v.* JOB VAN AMERONGEN

Beiden zijn oud-deelraadsleden van Amsterdam en respectievelijk voormalig docent Communicatie- en Media Ethiek aan de UvA, trainer morele oordeelsvorming en voorzitter van de Gehandicaptenraad Amstelveen & politicoloog en verpleegkundige.

Als de verzorgingsstaat inderdaad een ‘tijdloos paradijs’ is, zoals de schrijver Rob van Essen suggereert in een essayistische terugblik op zijn jeugd, dan had in de Troonrede van 2013 niet gesproken hoeven worden over de invoering van de ‘participatiesamenleving’ die de verzorgingsstaat zou vervangen. Maar het paradijs was dus niet tijdloos. En de vraag is ook of het wel een paradijs was.

De romancier Van Essen beschrijft met humor en gevoel voor detail zijn (gereformeerde) jeugd in Amsterdam en hoe hij zijn latere linkse leven op verschillende plekken in Nederland slijt. Hij is in 1963 geboren, zat na zijn middelbareschooltijd enige tijd in de bijstand, deed mee aan de grote betogingen, en stond meer in het algemeen midden in de verzorgingsstaat zoals deze misschien wel nooit bedoeld was – met een staat die voor iedere burger alles regelde, aanbood, subsidieerde, koesterde. Opdat het die burger aan niks ontbrak.

Van Essen: “Zoals een vis geen idee heeft wat water is, had ik geen idee van de verzorgingsstaat.” Solliciteren deed je in die tijd om een uitkering te houden. Wie zich zoals Van Essen niet al te comfortabel voelde in het volle licht van de de maatschappij, hoefde weinig moeite te doen om een teruggetrokken leven te leiden. Schuldgevoel, dat zouden misschien Telegraaflezers moeten hebben, maar niet de mensen die van een uitkering leefden. De laatsten waren eigenlijk een soort maatschappijcritici, nobele types die terecht vragen stelden bij de haast, de rijkdom en de scoringsdrift van de kapitalistische welvaartsmaatschappij.

Maar waren die hoogtijdagen van de verzorgingsstaat nou inderdaad de meest gewaagde, meest progressieve periode die Nederland ooit kende? Of bestonden de eenzaamheid, de verveling en de vervreemding waar we ons nu zo’n zorgen over maken toen ook al en zijn die ervaringen voor een



Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

schrijver als Van Essen misschien dankbaar materiaal, maar betekende het gemak van een gegarandeerde sociale voorziening voor veel andere mensen dat ze anoniem hun dagen sleten? Dat is een vraag die zich onwillekeurig wel opdringt na lezing van *Kind van de verzorgingsstaat*, maar waar je niet echt een antwoord op krijgt.

In *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt* worden dat soort vergelijkende vragen juist wel beantwoord. Zo impressionistisch als Van Essen is, zo feitelijk is deze studie. Het boek geeft een beeld van het overgangsjaar waarin de drie decentralisaties in het sociale domein definitief werden en de verantwoordelijkheid bij de gemeenten kwam te liggen. Het gaat om de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning) 2015.

In hun bijdrage 'De beloften van de nabijheid' nemen Thomas Kampen, Femmianne Bredewold en Evelien Tonkens de beleidsnota's van zes gemeenten (Amsterdam, Leeuwarden, Eindhoven, Sittard, Rotterdam en Zwolle) onder de loep. Het verhaal daarin is telkens dat zorg die lokaal wordt geregeld goedkoper en efficiënter is, dat de korting door het rijk op de uitgaven dus verstandig is. In onder meer groepsinterviews wordt aangegeven tegen welke problemen de professionals aanlopen. De conclusie daarvan is dat de onoverzichtelijkheid zich heeft verplaatst van rijksniveau naar lokaal niveau. Immers: professionals weten niet hoe lang zij hun baan behouden, zorgverleners hebben niet meer met een landelijke wet, maar met verschillende gemeenten – ieder met eigen eisen en dus verschillende regelingen – te maken. Dat impliceert dat van een zorgaanbieder die in verschillende gemeentes actief is, verschillende systematiek van verantwoording wordt verlangd. Tel daarbij op het gehele aanbestedingstraject. Vierhonderd gemeenten huren extern advies in om een aanbestedingsbestek te kunnen maken. De zorgaanbieders huren externe expertise in om een zo goed mogelijke bieding te kunnen doen. Deze gelden worden

dus niet uitgegeven ten behoeve van de zorg zelf. En waar het al leidt tot goedkopere zorg, leidt dit tevens tot minimumcontracten en ontslagen.

Rob Arnoldus en Josien Hof's geven in hun bijdrage 'Tegenprestatie met de Participatiewet' een gedetailleerd beeld van de Rotterdamse aanpak. Bijstandsgerechtigden worden verplicht vrijwilligerswerk te doen om niet gekort te worden op hun uitkering. Wat vroeger betaald werk was voor bijvoorbeeld mensen met een lichte verstandelijke beperking, wordt nu door bijstandsgerechtigden gedaan. Door bezuinigingen worden mensen ontslagen en worden verplicht hetzelfde werk als voorheen te doen, zonder salaris maar met behoud van uitkering. Goede vrijwilligers stromen vaak snel door naar een betaalde baan. De organisaties blijven zitten met niet gemotiveerde 'vrijwilligers'. Ook is er een toenemend spanningsveld tussen vrijwilligers, zeker als die goed zijn opgeleid, en de soms minder goed opgeleide professionals. Goed opgeleide mensen die zijn ontslagen of jongeren met een afgeronde opleiding die niet direct aan betaald werk komen, worden nu gedwongen werkzaamheden onder hun eigen niveau te verrichten. En dat betreft vaak werkzaamheden die vroeger door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werden gedaan. Er is dus aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake van een verdringingseffect.

In zijn bijdrage 'Eigen kracht, je moet het maar hebben' geeft Sjors van Beek aan dat instanties als de Belastingdienst en het UWV vaak mensen in grotere problemen brengen. Een alleenstaande moeder had haar zuster als kinderopvang geregeld. Deze was echter niet als zodanig geregistreerd. De belastingdienst vorderde de uitgekeerde toeslag terug en huisuitzetting was het gevolg. Sociale wijkteams staan dan machteloos. Hier zijn meer voorbeelden van te noemen: deurwaarders die, ook voor gemeenten, innen boven het vastgestelde minimum plafond, terwijl iemand via diezelfde gemeente in de schuldhulpverlening zit.

Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

In deel twee van het boek (Journalistieke impressies) maken Pieter Hilhorst en Jos van der Lans abstracte problematiek heel tastbaar. Een alleenstaande Arubaanse moeder van twee kinderen komt via haar Almeerse tante bij haar broer in de gemeente H. terecht. Broer zit in de drugshandel. Door de activiteiten van de broer is verhuizing dus geïndiceerd, anders dreigt uithuisplaatsing van de kinderen. De gemeente wil geen urgentieverklaring afgeven en verwijst naar Almere. Maar die weg is afgesloten. De regel tot regiobinding is belangrijker dan het welzijn van de kinderen. Uiteindelijk krijgt deze mevrouw toch een urgentieverklaring, maar de toegewezen urgentiewoning is veel te duur. En deze mag niet zomaar worden afgewezen. Vervolgens krijgt ze toch een goedkopere woning met een

Succes is afhankelijk van een sociaal wijkteam, niet van de betrokkene zelf

lagere huur. Daarna wordt bijzondere bijstand aangevraagd voor de inrichting (tweedehands via de Kringloopwinkel). Daar moeten weer vele formulieren voor worden ingevuld terwijl de gemeente beschikt over de inkomensgegevens. Een (positieve) beslissing laat vier weken op zich wachten. Succes is afhankelijk van een sociaal wijkteam, niet van de betrokkene zelf.

Ook verhelderend is het artikel 'Ondertussen bij de burens', een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken van Pepijn van Houwelingen. Met name voor de progressieven in het VK speelt bij decentralisatie de mogelijke rechtsongelijkheid voor burgers die er tussen gemeenten kan ontstaan. Vanwege de geschiedenis wordt deze discussie veel scherper gevoerd dan in Nederland. Ten grondslag hieraan liggen corrupte relaties uit het verleden, tussen kiezer en gekozene,

waarbij we moeten denken aan bevoordelen, inconsequente besluitvorming. Er is ook een term voor, *rotten boroughs*; samengevat, de belangrijkste oorzaak van een (nog) groter wantrouwen jegens de lokale overheid dan bij ons. De gehele politieke cultuur in het VK was en is nog steeds gecentraliseerd, waarbij lokale overheden worden gezien als de uitvoerende arm van de centrale overheid. Er bestaat geen wettelijk kader waarop lokale overheden zich kunnen beroepen en deze doen alleen wat hen jegens de centrale wet is opgedragen. Door de misstanden in het verleden is het met name voor de conservatieven, die de laatste jaren de decentralisaties hebben doorgezet, een ideale *framing* om te spreken over de *loony left* om het wantrouwen te voeden tegenover politici van linkse signatuur die op lokaal niveau nog steeds een belangrijke factor zijn. De discussie in het VK gaat niet zozeer over de inhoud, als wel over verwijten die de linkse en rechtse blokken elkaar maken, zeker nu de conservatieven de decentralisatie benoemen als een transitie van *Big Government* naar *Big Society*.

De vergelijking met Denemarken is interessanter. De transitie daar is ook ingegeven om een grotere betrokkenheid van de burgers te creëren. Maar de zorg en de besluitvorming hierover was eerder een instrument dan een doel op zichzelf. Dat was namelijk het vergroten van de betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek. Bovendien lag er in Denemarken geen bezuinigingsoperatie aan ten grondslag, hetgeen verstandig bleek omdat de kosten aanvankelijk stegen in plaats van daalden. Een lichte kostendaling trad pas op na vier jaar. Van Houwelingen geeft ook duidelijk aan dat selectieve vergelijkingen, of het nu gaat om professionals of politici, om het eigen standpunt te rechtvaardigen en te onderbouwen, eigenlijk misleiding zijn.

Waar de verzorgingsstaat als paradijs ieder eigen initiatief smoorde, lijkt de participatiemaatschappij er blind op te varen. Maar de vraag die scherp aan de orde gesteld wordt door dit jaarboek van TSV is wat er toch met al die begrippen bedoeld wordt: eigen kracht,

Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

maatwerk leveren, ontzorgen, zelf- en samenredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Wat is nu eigenlijk de dominante visie op burgerschap en solidariteit? Accepteren we wel of niet dat er mensen zijn die niet zelfredzaam zijn? En kan en mag dat per gemeente verschillen? Is dat moreel te verantwoorden? De samenstellers schrijven: 'Wat we kortom nodig hebben, is een doorwrochte veranderingstheorie. Waarin visie, doelstellingen, instrumenten, activiteiten en verwachte effecten bij elkaar komen.' Door het ontbreken daarvan 'dreigen de activiteiten ongericht te worden, de professionals richtingloos en de situatie van de burgers uitzichtloos'.

Er missen vier dingen in dit boek, die om vervolgstudie vragen. Ten eerste de rol van de gemeenteraad als controlerend orgaan. Een wethouder aanspreken op een maandenlang niet gerepareerde rolstoel of niet toegekende huishulp, doet het altijd goed. Maar een structurele controlerende bijdrage leveren hoe miljoenen in de zorg verantwoord verdeeld moeten worden is iets anders en dat kunnen de meeste gemeenteraden niet. Ten tweede de privacy. Natuurlijk moet de gemeente over informatie van individuele cliënten beschikken, maar (bijna) nergens is gere-

geld wie welke informatie met wie mag delen. Er zijn gevallen bekend waar het hoofd van de afdeling (een manager, geen hulpverlener) toegang heeft tot alle dossiers, waarin ook vertrouwelijk medische informatie staat. Ook bij keukentafelgesprekken worden impertinente vragen gesteld, naar alcohol- en drugsgebruik, psychiatrische (familie) anamnese, verhouding met ouders, dan wel broers en zussen, vriendschappen – terwijl het misschien om een rolstoel of traplift gaat. Ten derde: welke kosten zijn verbonden aan de aanbestedingsprocedures, zowel bij gemeenten als bij de aanbieders? Om een goed bestek te schrijven en een goede bieding te kunnen doen, huren vrijwel alle gemeentes als zorginstellingen externe professionals in. Hoeveel van de besparingen gaat daar weer aan op? En op de vierde plaats, de ontstane rechtsongelijkheid. Met andere woorden: wat in gemeente A wel wordt vergoed, wordt in gemeente B afgewezen. De wetgever heeft deze discussie op voorhand niet willen aangaan door deze anders te benoemen, namelijk "zorg op maat". Pas wanneer uit het antwoord op die vragen blijkt dat burgers nog altijd in hun recht staan, kan gesproken worden van een nieuw begin van de verzorgingsstaat.