

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2016 – Volume 25, Issue 4, pp. 63–69
<http://doi.org/10.18352/jsi.503>

ISSN: 1876-8830

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

Publisher: Utrecht University of Applied Sciences,
Faculty of Society and Law, in cooperation with
Utrecht University Library Open Access Journals

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

Albert Jan Kruijer, Femmianne Bredewold & Marcel
Ham (Eds.). **Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt.
Kroniek van een verandering.** Amsterdam: Tijdschrift
voor Sociale Vraagstukken/Van Gennep, 2016, 191 p.,
€19,90. ISBN 978 94 6164 4152

BOOKS

TON NOTTEN

Prof. dr. Ton Notten is andragoloog. Hij doceerde aan de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit Brussel en aan de Hogeschool van Amsterdam. Ook na zijn pensionering (2011) zette hij enkele jaren deeltijds zijn werk als lector Opgroeien in de Stad aan de Hogeschool Rotterdam voort. E-mail: a.notten@tip.nl

WERK IN UITVOERING: DE VERBOUWING VAN DE VERZORGINGSSTAAT?

Om maar met de deur in huis te vallen: de volgende bladzijden vormen een vervolg op een artikel van mij in dit blad in 2013, getiteld *De teruggezette verzorgingsstaat: opvoeding in het kwadraat?* (Notten, 2013). Het was een bespreking van het Sociaal en Cultureel Planbureau Rapport uit 2012, *Een beroep op de burger*. In zekere zin maak ik nu mijn toenmalige advies waar, want dit waren de beginzinnen:

Docenten in het HSAO, het Hoger Sociaal-Agogisch
Onderwijs [...] en het HPO, het Hoger Pedagogisch



BOOKS

Onderwijs, oftewel de lerarenopleidingen [...], kunnen wel eens in de vijf jaar hun colleges over de verzorgingsstaat bijstellen. Er verandert voortdurend zoveel aan het stelsel van de wettelijk verankerde rechten op een goede opvoeding, op deugdelijk onderwijs, een veilige kinderopvang, de gezondheids- en de jeugdzorg, de huisvesting en een beschaafde buurt, bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt, in het cultuuraanbod, en met het oog op veiligheid en inburgering. Ziedaar tien toekomstige werkomgevingen van de studenten. De aanhoudende veranderingen waarvoor hun docenten oog hebben draaien precies om dit tiental. Zij kunnen de studenten gaandeweg inleiden in de lopende discussies, in Den Haag en op hun (toekomstige) werkplekken. En ze kunnen, zeker vanaf het tweede studiejaar, aandacht vragen voor de spanning tussen de gegroeide eisen aan en de terugtrekkende bewegingen van de overheid én de normen die deze aan de burgers stelt. Ruimt die overheid in het tweede decennium van deze eeuw de collectieve boel een beetje beschaafd op nu ze zich terugtrekt en een aantal voorheen publieke voorzieningen op de markt brengt, wanneer ze haar verplichtingen naar gemeenten decentraliseert, en ze volop bezuinigt? Kijken liberalen, christendemocraten en sociaaldemocraten nou anders tegen de verbouwingen van de verzorgingsstaat aan? Brengen onze docenten hun studenten een beetje scepsis bij wanneer de vorige minister-president aanhoudend over "eigen verantwoordelijkheid" sprak, en de huidige over "mensen in hun kracht laten" en "de staat is geen geluismachine"? Burgers – dat zijn geen pure consumenten, die op hun rechten staan en die eisen stellen, want van hen wordt veel verwacht, ze hebben verplichtingen, ze moeten steeds meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en deze waarmaken, ze mogen zich niet al te afhankelijk opstellen (Notten, 2013).

Verderop adviseerde ik:

Bijgevolg een agendapunt voor het geregelde docentenoverleg: kunnen de docenten voorbijgaan aan de gevolgen van al deze ontwikkelingen – die bestrijken inmiddels een halve eeuw – voor de aankomende beroepsidentiteit van de studenten, die vaak al vroeg in hun opleiding met één (stage)been in de praktijk staan? Hebben ze het daar niet véél te druk voor? Luidt het antwoord op die vragen "ja" dan krijgen de (aanstaande) professionals enkele heldere beperkingen opgelegd: hun vak wordt ingesnoeid tot de elementaire opgroei- en levensomstandigheden en tot vak- en didactische kennis, en de beleidsschalen eromheen blijven onbesproken. Is het antwoord "nee" dan zal een ervaren docent zijn lessen dus echt iedere vijf jaar bijstellen. Een advies: beargumenteer en noteer dat besluit dan goed, en borg het voor de eerstkomende visitatie (Notten, 2013).

Het oude artikel bevat de ruwe schets van 300 jaar voorgeschiedenis, van 1597 tot 1957 (het jaar waarin in Nederland het begrip “verzorgingsstaat” werd uitgevonden, door de socioloog Hilda Verweij-Jonker) en de naoorlogse geschiedenis die de wijze William Beveridge en de nuchtere maatschappelijk werker en latere premier Clement Attlee reeds startten in respectievelijk 1942 en 1945, teneinde een herhaling van de oorlogsverschrikkingen voor altijd te voorkomen. De Tories en de sociaaldemocraten vonden elkaar. En toen kwamen Margaret Thatcher en haar politieke zonen John Major, Tony Blair en Gordon Brown die daarvan af wilden (Jenkins, 2007). Dat is hun, weer vier decennia later, geheel gelukt. In Nederland zijn sinds eind 1982, vanaf het no-nonsense-kabinet-Lubbers I, een CDA-VVD-coalitie, het wezen en de transformaties van de verzorgingsstaat voortdurend aan de orde geweest. Expliciet en onderhuids.

De kernbegrippen en de rechtvaardigingen van die terugtrekkende bewegingen hebben we, vijfendertig jaar later, zeker met de afsluitende begroting 2017 van het kabinet-Rutte II, scherp kunnen waarnemen. Het scherpst wellicht in het transitie- of decentralisatiejaar 2015. Drie grote voorheen landelijke voorzieningen werden op de bordjes van 393 gemeenten gedropt. U kent de contexten en de argumentaties: meer eigen en onderlinge verantwoordelijkheid van de burgers, privatisering en vermarkting van voorzieningen, verplichte re-integratie in de arbeidsmarkt, enige wijzigingen in het trio “preventie-curatie-langdurige zorg”, een handvol ingrepen dus in de WAO en in de AWBZ, de Wmo en het persoonsgebonden budget, en in de woonrechten en -plichten en de eigen zorg voor de buurtkwaliteit. Kernbegrippen die met enige moeite te ordenen zijn op een continuüm van kale bureaucratische ingrepen tot interventies die veel weghebben van een beschavingsoffensief. De gebezigde beleidstaal is even vaak stevig als zacht bezwerend. Het huidige kabinet, met een fragiele meerderheid in de Tweede Kamer, is dag in dag uit in de weer om het aanvankelijke regeerakkoord bekwaam bij te stellen teneinde van de Eerste Kamer voldoende instemming te krijgen – de gebezigde argumenten kennen vooralsnog weinig politieke samenhang.

Enfin, (her)lees dat SCP-rapport. Het is neutraal en terughoudend. Beleidswetenschappelijk. Daarin is het rapport een follow-up van de, eveneens voor het hoger onderwijs geschikte, nota van enkele jaren geleden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): *De verzorgingsstaat herwogen*, dat met vier historische v's in de ondertitel een aantal continuïteiten biedt in de publieke arrangementen: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. De toenmalige directeur van het SCP, Paul Schnabel, geeft in 2012 in zijn epiloog stevige aandacht aan die (ook fraaie) nota uit 2006.

BOOKS

We zijn ruim vier jaar verder. "Participatiesamenleving" is tot nu toe het woord van de eeuw. In *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering* komt een goed deel van de eerdergenoemde trends aan de orde en vooral de consequenties ervan waarop ook de eerdergenoemde rapporten wezen. De terugtrekkende bewegingen van de Rijksoverheid en de decentralisatie naar gemeenten, die (inter)gemeentelijke aanbestedingsprocedures moeten aangaan, met bezuinigingen met soms tientallen procenten, niet zonder publieke moralisering (lees ook: de klemtoon op de noodzaak van buurt- en wijk nabijheid van zorg en welzijn; "samen zijn we verantwoordelijk voor elkaar") en neoliberale vermarkting, met niet zelden een verscherpt toezicht van bovenaf, met inbegrip van een soms schimmig vermarkt Rijkstoezicht (in Groot-Brittannië zo treffend aangeduid als "quangos", "quasi-autonomous non-governmental organisations").

Twee delen telt *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt*. Deel een: zes hoofdstukken met analyses van de ervaringen van beroepskrachten met de drie decentralisaties van 2015, en deel twee: zeven journalistieke toetsingen van opgedane ervaringen. De inzet van Grote Brede Kaders is bescheiden, vitale vragen ontlenu de 22 auteurs rond het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* vooral aan de praktijk. Prille vragen zijn 't ook: hoe ervaren de gebruikers van de veranderingen in de voorzieningen? Hoe doen professionals en vrijwilligers het in de steden en dorpen die zelfredzaam moeten worden? *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt* beklemt oot vooral de positie en het handelen van sociale professionals. Daarin zit de betrekkelijke noviteit van de bundel: de ervaringen van en de waarderungen (en de kritieken) door beroepskrachten omtrent al die verbouwingen, en niet te vergeten: de eisen die de drie transities stellen aan de professionals. Jargonesk: van "transities" naar "transformaties".

Grote Vragen rond de 2015-transities krijgen bescheiden behandelingen in het eerste deel: de decentralisaties van de jeugdzorg (hoofdstuk 2), de arbeidsparticipatie (hoofdstuk 3) en de langdurige zorg (hoofdstuk 4). Het tweede hoofdstuk geeft vooral enige "stemmingen" onder jeugdzorgprofessionals weer, variërend van voor- tot tegenstanders en van actief tot passief, en het illustreert als zodanig dat er ook na 2015 nog veel te doen valt aan echte transformatie. De uitdagingen en eisen aan gemeenten en de lokale professionals inzake de transitie van de oude Wwb (Wet werk en bijstand) en de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en van delen van de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) naar de ene nieuwe Participatiewet is nog veel complexer. Hoofdstuk 3 graaft daarmee dieper en etaleert de regelrechte spanningen tussen de wijzigingen van landelijke wetgeving én de lokale praktijken. Nee, het risico op de overschatting van mogelijkheden is niet denkbeeldig, luidt een van de

slotzinnen van het hoofdstuk. Zie ook de ondertitel van het vierde hoofdstuk, over de langdurige zorg: *Professionals worstelen met zelfredzaamheid* – bij de uitvoering van een wet die het moet hebben van het organiseren van regelmatige contacten tussen mensen mét en mensen zónder beperkingen. Conclusie:

Professionals, zo blijkt ook in het buurthuis en het dagbestedingsproject, worden bij het netwerkgericht werken ook gehinderd. Gebrek aan tijd, geld en daarmee dus ruimte om te experimenteren maakt dat ze terugvallen in een rol die ze gewend zijn en makkelijk is: zorgzaamheid en het naar de zin maken van bezoekende burgers (p. 72).

De hoofdstukken 5 en 6 helpen een handje, en soms meer dan dat. In het vijfde hoofdstuk bieden interviews met professionals perspectieven van het overstijgen en doorbreken van onzekerheden die in eerdere hoofdstukken ruime aandacht kregen én enige theoretische perspectieven (van onder anderen Etzioni, Van Doorn, Goffman en Schön), met een lichte verwijzing naar waar de voorbereiding op transitie/transformatie te Zaanstad vroegtijdig begon (en redelijk succesvol verliep, net als in Amsterdam, zoals ikzelf voor beide steden eens ben nagegaan). Hoofdstuk 6 anticipeert alvast op een nog te verschijnen rapportage van het SCP over decentralisaties in andere landen, en bespreekt de (on)vergelijkbaarheden die het Verenigd Koninkrijk en Denemarken bieden wat betreft die decentralisaties.

Van een enigszins andere inslag is het tweede type poging om de vraag te beantwoorden *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt*. In dit (een-derde) deel van het boek lezen we zeven "journalistieke impressies". "De meningsvorming over grote veranderingen in de publieke sector heeft zijn eigen dynamiek. Lopende de zoektocht naar veranderingen bestrijden optimisten en pessimisten elkaar te vuur en te zwaard. De optimisten beloven te veel en de pessimisten verwachten te weinig" (p. 117), luidt de conclusie van het zevende hoofdstuk van Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, waarin ze op de aantrekkelijkheid van Eigen Kracht-conferenties wijzen die bijdragen aan de aanmaak van integrale plannen "waarbij sommige taken in eigen kring worden opgepakt en andere door professionals worden uitgevoerd" (p. 111). Hoofdstuk 8 is ook nuchter in het uiteenzetten van spanningen en (loyaliteits)conflicten – tussen hulpkosten en -veiligheid, rolveranderingen van gemeente (opnieuw komt Amsterdam aan de orde) en hulpteams. "Ik heb nog nooit zo weinig geweten als in 2015" zegt een geïnterviewde: "de rollen zijn veranderd" en "als gecertificeerde instelling zijn wij gedwongen uit onze ivoren toren te komen", zegt een collega (p. 123, p. 126).

BOOKS

De mengeling van bezorgdheid, uitdaging en professionele nieuwsgierigheid treffen we ook aan in de hoofdstukken 9 tot en met 12 die verslag doen van ervaringen en ontwikkelingen in Venlo, Beuningen, Zutphen en Eindhoven. Enige kritisch-methodische verslaggeving biedt het dertiende hoofdstuk dat een samenvattend verslag biedt: *Multiprobleemgezinnen beter geholpen?* is de titel, *Het kan nog veel beter* het begrijpelijke antwoord van de ondertitel, dat de slotalinea toelicht:

Met de ontwikkelingen rondom wijkteams is een flinke stap gezet. De teams werken al met een nieuwe missie: teams, generalisten, outreachend werken en doen wat nodig is. Waar het ze aan [...] ontbreekt zijn instrumenten om maatwerk echt mogelijk te maken (p. 173–174).

De slotwoorden van het slothoofdstuk van de redacteuren:

Wat we kortom nodig hebben is een doorwrochte verandertheorie [...] Wetenschappers, ga niet te gemakkelijk mee in het beleidsdiscours en zoek naar gaten in het onderzoeksveld van decentralisaties waar nu weinig onderzoek naar wordt gedaan. Beleidsmakers kunnen dan ook weer doen waar ze goed in zijn. Het zorgvuldig en planmatig afstemmen van politieke doelen op haalbare resultaten. Als we dat lokaal voor elkaar krijgen, kunnen we spreken van een succesvolle transformatie. De beweging is op gang, nu wordt het tijd om die beweging moreel en instrumenteel verder te brengen (p. 180).

Niet alleen in de titel van het boek wordt de verbouwingsmetafoor gebruikt. In de Inleiding heet het:

... 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 vooruitkijken op komende verbouwingen (p. 11).

Tegen een bord "Wegens Verbouwing Gesloten" loopt de nieuwsgierige lezer niet aan, wel tegen misschien een beetje teveel onbevangenheid, niet alleen in de metafoor van de conclusie:

Onze verzorgingsstaat is volop in beweging, maar nog lang niet af. En het is geen "model-verbouwing". Tekeningen zijn zoek (pbg's), termijnen worden overschreden (volgens de zogeheten Vektis-cijfers), soms blijkt er te weinig bouw materiaal besteld (wachlijsten in de jeugdzorg) en de nieuwe bewoners (professionals, burgers) zijn niet altijd goed betrokken bij

hun toekomstige huis, terwijl ze wel mee moeten bouwen. Maar er wordt wel volop gebouwd. De fundamenteen zijn gestort (wijkteams), sommige mensen wonen er zelfs al (mensen die maatwerk kregen), er begint iets van een gebouw te ontstaan (p. 175).

“Nog een keer die gevraagde ‘doorwrochte verandertheorie’” heet het enkele pagina’s verderop,

[waarin] visie, doelstellingen, instrumenten, activiteiten en verwachte effecten bij elkaar komen. Daardoor dreigen de activiteiten die overal in het land plaatsvinden in het kader van de decentralisaties ongericht te worden, de professionals richtingloos en de situatie van de burgers uitzichtloos. Het is een aantrekkelijke gedachte om die visie centraal te formuleren. Maar dat zou van weinig decentralisatiekracht getuigen (p. 180).

Een ambivalente oproep na al dat verbouwen. De decentralisatie(hypo)these kan niet anders zijn dan een van de vele contrapunten van een meer dan honderdjarige geschiedenis. Begin bij 1891 toen paus Leo XIII de strijd tussen de nieuwigheden van het liberalisme en het socialisme met een Rooms-Katholieke strategie trachtte te overbruggen. In 1931 volgde een eerste evaluatie door een van zijn opvolgers, Pius XI. Kijk naar de aanpak van de crisis van 1929, naar de (na)oorlogse voorbeelden die Groot-Brittannië bood, naar de Wederopbouw en de fundamenteen van de latere Europese Unie, naar de start die Willem Drees en Marga Klompé maakten met de verzorgingsstaat, en ruik de vlammen die Thatcher ontstak met haar “TINA” (“There Is No Alternative”) en haar neerknuppelen van de vakbeweging. Haar opvolgers, ook de Labour-premiers, vervingen de ambitieuze Great Society door de Big Society van het neoliberalisme, in een districtenstelsel-staat – sinds 1980 ter overname aanbevolen aan buurlanden aan de overzijde van Het Kanaal, en door deze meer of minder expliciet overgenomen.

Gevraagd: een verandertheorie die meer breedte en diepte heeft, ook naar steden, dorpen en (krimp)regio’s dan een metselaarsmetafoor. Bestaat zo’n sociale interventiewetenschap dan niet?

REFERENTIES

- Jenkins, S. (2007). *Thatcher & Sons. A Revolution in Three Acts*. London: Penguin.
- Notten, T. (2013). De teruggezette verzorgingsstaat: Opvoeding in het kwadraat? *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 22(2), 188–200. <http://doi.org/10.18352/jsi.362>