

Goede bedoelingen, ontbrekende kennis, zwakke organisatie en uitvoering, matige democratische betrokkenheid en onvoldoende burgerparticipatie

Het moeras van de verzorgingsstad

Acht jaar nadat de toen kersverse directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau Kim Putters de term 'verzorgingsstad' introduceerde, zijn we enkele omvangrijke decentralisaties verder. Is het fundament voor Putters' nieuwe samenleving al gelegd?

Harko van den Hende

Het waren mooie woorden die Kim Putters nu bijna acht jaar geleden in Utrecht sprak. Dat deed hij voor een gehoor van gelovigen in het Lokaal Bestuur. Zijn boodschap ging er dan ook in als jenever in een ouderling. Putters, net enkele maanden directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau, introduceerde die zaterdag in november het begrip 'verzorgingsstad', als wenkend perspectief tussen de afbrokkelende verzorgingsstaat en de opkomende participatiesamenleving.

In de verzorgingsstad "zorgt de gemeenschap voor de burger die gebreken kent, op voorwaarde dat die burger zelf al het redelijke doet om zich zekerheid en de vrijwaring van gebreken te verschaffen". De verzorgingsstad is wat Putters betreft een fundamentele keuze voor een andere inrichting van de samenleving. "Het economisch groeiparadigma zal plaats moeten maken voor een paradigma over 'anders' en duurzaam samenleven, over kwaliteit van leven en welbevinden en over solidariteit."

Behalve idealist bleek Putters op die zaterdag ook realist. De verzorgingsstad

komt er niet vanzelf, zo waarschuwde hij zijn gehoor. Om dit stedelijk Utopia te bereiken had hij drie 'agenda's' opgesteld voor gemeentelijke politici, burgers en lokale maatschappelijke organisaties.

Een morele agenda: gemeenteraden moeten, met oog op het verbeteren van lokaal welbevinden, met burgers en organisaties de norm van wat goed en slecht is afspreken. "Daarbij hoort de aandacht voor preventie, niet alleen omdat het kosten bespaart op langere termijn, maar omdat het voor meer kwaliteit van leven zorgt."

Een institutionele agenda: versterking van de lokale democratie met "goed geëquipeerde gemeenteraden die normen stellen en daarop controleren" en met burgers die "invloed hebben kunnen uitoefenen op de verdeling van middelen".

Een kennisagenda: vergroten van de inbreng van ervaringskennis in de besluitvorming tot onafhankelijke kennis en informatie. "Er bestaan – bijvoorbeeld in de langdurende zorg en

Bewogen Stad #5 De staat van de verzorgingsstad

jeugdzorg – kennislacunes over wat wel en niet effectief is. (...) Dat is wel nodig om betere, lokale kwaliteitseisen aan de sociale voorzieningen te stellen.”

Een termijn had Putters niet gesteld voor het realiseren van deze agenda's en misschien was - en is - hij ook realistisch genoeg om te bedenken dat acht jaar te kort is om al deze ambities waar te maken. Maar toch, acht jaar na zijn Utrechtse lezing en enkele omvangrijke decentralisaties verder, hoe staat het met de verzorgingsstad? Is het fundament voor Putters' nieuwe samenleving lokaal al gelegd?

Het antwoord op deze vraag is mede aan de hand van twee voorbeelden te geven. Beide voorbeelden zijn direct verbonden aan de omvangrijke decentralisatie van taken zoals die in 2015 heeft plaatsgevonden. Een decentralisatie waarmee het Putterse ideaal van de verzorgingsstad mogelijk een paar stappen dichterbij is gekomen. Het eerste voorbeeld betreft de hulp bij het huishouden, als onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), een voorziening waarvan honderdduizenden Nederlanders gebruikmaken. Het tweede voorbeeld is de jeugdhulp, ook gedecentraliseerd in 2015. Beide zijn te zien als recente lakmoesproeven voor de lokale zorgzame samenleving zoals Putters die voorziet.

Eerst de huishoudelijke hulp, als voorbeeld van schijnbare decentralisatie en even schijnbare effectiviteit van lokaal bestuur. De decentralisaties in 2015 leidden ertoe dat gemeenten hun eigen beleid konden en gingen voeren. Onderdeel hiervan was het vragen

van inkomensafhankelijke eigen bijdragen aan burgers om voorzieningen zoals de huishoudelijke hulp te financieren. Het effect was een opeenstapeling van eigen bijdragen bij bepaalde groepen bewoners die in de papieren kon lopen. Om dit (ongewenste) effect te beperken besloot het kabinet Rutte III bij zijn aantreden in 2017 tot invoering van een zogeheten 'abonnementstarief', oftewel een vaste eigen bijdrage ongeacht het inkomen. Gemeenten waren niet blij met dit centraal genomen besluit, omdat decentraal de inkomsten naar verwachting flink zouden gaan teruglopen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen kregen ze direct en indirect financiële compensatie.

De gemeenten hadden ruim een jaar om zich voor te bereiden op de invoering van de vaste eigen bijdrage en het eventuele negatieve effect op hun begroting. Maar toen in 2019 en 2020 het voorspelde effect (meer vraag naar hulp, minder inkomsten) zich voordeed kwamen de klaagzangen op gang en werden er brieven op stelten naar het – toen nog zittende – kabinet geschreven. De gemeenten wilden extra geld, zelfs toen uit onafhankelijk onderzoek bleek dat de compensatie die ze hadden gekregen hoger lag dan het verlies aan inkomsten, en lobbyden hard voor afschaffen van het vaste tarief. Om de druk op te voeren en was de reactie bij heel veel gemeenten dat zij wachtlijsten voor huishoudelijke hulp invoerden of lieten oplopen. Als het Rijk niet wil horen, moet de eigen burger maar voelen.

Hoe zat het ook alweer met de morele agenda van Putters? Wat is goed en slecht? En de institutionele agenda? Hoe hebben gemeenteraden hier geacteerd?

Sommige gemeenten (Krimpen aan den IJssel, Leusden) gingen over tot bestuurlijke ongehoorzaamheid door zelf alvast het vaste tarief af te schaffen, de inkomens- én vermogenstoets weer in te voeren om de hoogte van de eigen bijdrage van een burger te bepalen. Met de (her)invoering van deze toets maakten de gemeenten doelbewust een sprong naar bureaucratische complexiteit en veel grotere financiële onzekerheid voor hun bewoners, alsof er geen toeslagenaffaire gaande was. Hoe zat het ook alweer met de morele agenda van Putters? Wat is goed en slecht? En de institutionele agenda? Hoe hebben gemeenteraden hier geacteerd?

Dan de jeugdhulp. Hiernaar is de afgelopen tijd veel onderzoek gedaan naar aanleiding van de na de decentralisatie (verder) oplopende tekorten en wachtlijsten bij gemeenten. Een kleine greep uit de conclusies:

- Het (politieke) debat over de gewenste kwaliteit van en keuzes in de jeugdzorg wordt gemeentelijk amper gevoerd, mede onder druk van de breed gedeelde opvatting dat verschillen in de zorg ongewenst zijn en er dus geen keuzes gemaakt moeten worden.

Als gemeenten, samen met andere partijen, wel keuzes willen maken worden zij sterk gehinderd door een groot gebrek aan kennis en inzicht. De grote verschillen in uitvoeringskosten tussen gemeenten duiden op inefficiënties, maar inzicht in de oorzaken hiervan is er niet of nauwelijks waardoor uitwisselen van *best practices* zinloos is.

- Sturing op kwaliteit van de hulp is onbegonnen werk omdat er slecht zicht is op de (honderden) “interventies” die professionals plegen en nog slechter zicht op de effectiviteit van deze interventies.
- Het diepe gebrek aan kennis leidt er ook toe dat de nadruk die gemeente sinds de decentralisatie op preventie hebben gelegd om de kosten in de hand te houden geen aantoonbaar of mogelijk zelfs een opdrijvend effect op de kosten hebben gehad. (Overigens, in de NRC van 29 juli zegt een voormalig directeur van een jeugd-ggz-instelling dat er juist wel veel bekend is over wat wel en niet werkt maar de professionals deze kennis amper gebruiken – wat weer op een heel ander probleem duidt).

Net als bij de gang van zaken in de Wmo maakt de situatie in de Jeugdhulp ook duidelijk dat de drie agenda's van Putters nog overvol zijn. Moeilijke keuzes maken vanwege schaarste aan middelen, beleid en uitvoering richting geven en afbakenen, burgers en betrokkenen een grotere rol geven in de besluitvorming, als het al op gemeentepapier staat, is het knap lastig hier uitvoering aan te geven. Hiervoor worden verschillende oorzaken

genoemd. Zo blijken veel gemeenteraadsleden niet te weten dat ze keuzes kunnen of moeten maken, willen ze het soms ook het uit vrees voor de toorn des volks of voelen ze zich zo betrokken bij deze sociale kwesties dat ze het heel erg lastig vinden om keuzes te maken. Bovendien is het speelveld van de raadsleden vaak (sterk) in beweging en blijkt de lokale speelruimte, ook door landelijk beleid, vaak toch tegen te vallen (zie de invoering van het abonnementstarief voor de huishoudelijke hulp).

Een moeras dat, ongeacht de omvang van de gemeente, zich lijkt uit te strekken tot buiten de stadsgrenzen – omdat de centrale invloed op gedecentraliseerde taken nog zeer groot is

Acht jaar na de introductie van de verzorgingsstad door Putters in Utrecht sprak Putters weer, nu in Den Haag, enkele maanden voor zijn aangekondigde vertrek als SCP-directeur en dit keer voor een gehoor van bestuurskundigen die op hun eigen manier geloven in de maakbaarheid van het politiek-bureaucratisch complex en zo van de samenleving. Hij meldt zijn publiek dat “herbezinning op het overheidsfunctioneren nodig is om maatschappelijke problemen op te lossen en daar draagvlak voor te behouden”. Dit keer geen agenda’s maar een “fundamentele toets” op de uitvoerbaarheid van beleid in drie stappen met als eerste: “Neem het leven van mensen als uitgangspunt”.

Maar dat is toch de kerngedachte achter decentralisatie – een overheid die dichter bij de mensen staat en zo tot betere uitvoering komt? Zes jaar na de grote decentralisaties die het sociale fundament onder zijn verzorgingsstad hadden moeten leggen, lijkt het erop dat Putters verzorgingsstad verzeild is geraakt in een moeras van goede bedoelingen, ontbrekende kennis, zwakke organisatie en uitvoering, matige democratische betrokkenheid en onvoldoende burgerparticipatie. Een moeras dat, ongeacht de omvang van de gemeente, zich lijkt uit te strekken tot buiten de stadsgrenzen – omdat de centrale invloed op gedecentraliseerde taken nog zeer groot is en omdat (hier verder niet besproken) er allerlei bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn ontstaan - waardoor Putters’ verzorgingsstad ook niet meer de oplossing kán zijn.

Met extra geld is het gemeentelijk makkelijker doormodderen door het moeras

Maar is er wel een oplossing? Gaat het hier niet “gewoon” over een *wicked problem*, een taai vraagstuk omdat de noodzakelijke politieke en maatschappelijke discussie wordt ontweken, de bestuurlijke kracht beperkt is, er onvoldoende kennis is om een volgende stap te zetten en als die stap wel wordt gezet de uitvoering te wensen over laat? En blijven ze ook taai, omdat er met een zekere regelmaat nieuw beleid en/of nieuwe organisatievormen worden bedacht als de resultaten van de ‘oude’ ingrepen tegenvallen – misschien wel vooral omdat professionals noodgedwongen op de tast naar effectieve oplossingen

Bewogen Stad #5 De staat van de verzorgingsstad

moeten zoeken – wat eerder afleidt van dan bijdraagt aan de ontwikkeling en toepassing van de toch al schaarse kennis.

Voor de huishoudelijke hulp hebben gemeenten nu geen extra geld gekregen (ze hebben eerder al meer dan genoeg gehad, zegt de minister), voor de jeugdzorg gaat er wel ruim een miljard

extra van centraal naar decentraal. Met extra geld is het gemeentelijk makkelijker doormodderen door het moeras. Aan de horizon schittert dan de verzorgingsstad van Putters, te bereiken als ooit zijn drie agenda's zijn geleegd. Met als kleine kanttekening dat horizonnen de vervelende eigenschap hebben nooit dichterbij te komen.