

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Naar een persoonlijke relatie in het sociale domein

door Jan Prij De auteur is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

Decentralisaties hebben de potentie om de samenleving medemenselijker te maken maar ten dele benut. Dat stelt Paul Schenderling, onderzoeker bij Berenschot. ‘Voor de oplossing moeten we vooral kijken naar de persoonlijke inzet van mensen, zowel vrijwilligers als professionals, en niet naar zogenaamde objectieve verbeteringen binnen het stelsel.’

Paul Schenderling is werkzaam bij organisatieadviesbureau Berenschot en heeft daar de Participatiewet geëvalueerd. Ook met andere onderdelen van de decentralisaties houdt hij zich bezig, ook met betrekking tot de uitwerking daarvan in de praktijk. Volgens hem zijn in de kern de decentralisaties nog steeds een goed idee. ‘De samenleving wordt écht medemenselijker als een hulpvraag door een persoon kwalitatief beoordeeld wordt, met inlevingsvermogen, maar ook met enige afstand’, zo stelt hij. Op de valreep van het gesprek brengt hij daarom een nieuw onderwerp ter sprake, namelijk de neiging tot schaalvergroting die met decentralisatie hand in hand lijkt te gaan. ‘Ik ben tegenstander van schaalvergroting en grotere gemeenten. Die lijken handig, maar er is sneller de neiging tot

standaardisatie en uniformiteit, wat nu juist het meewegen van de sociale context en een persoonspecifieke aanpak in de weg staat. Er wordt vaak gezegd dat kleine gemeenten de decentralisaties niet aankunnen, maar dat klopt niet. Het enige wat je ziet is dat er veel grotere verschillen zijn in de kwaliteit waarmee ze dat doen. Kleinere gemeenten kunnen het juist erg goed doen, omdat daar bij uitstek lokaal gedacht wordt.’

Schenderling verzet zich tegen de trend om het bij evaluaties vooral over de werking van het stelsel te hebben. Deze vragen raken volgens hem de kern niet. De kernvraag is op welke manier de samenleving echt de medemenselijkheid kan bevorderen. Dat is als er een persoonlijke beoordeling in een specifieke context wordt gemaakt. Dat is volgens Schenderling een uiterst praktische vraag. ‘Je moet de zaken daaromheen uiteraard



Paul Schenderling Foto: Berenschot

wel goed organiseren, maar de organisatievraag is nu de kernkwesitie geworden, terwijl het slechts een afgeleide is van de vraag die niet wordt gesteld. Het stelsel gaat de oplossing niet bieden. Stelselkenmerken leveren in beginsel alleen de randvoorwaarden voor die afweging. Deze kunnen wel belangrijk zijn, zoals voldoende geld, maar ze zijn niet doorslaggevend. Doorslaggevend is de aandacht voor de persoon.’

Interview in het kort:

- * De decentralisaties zijn in de kern goed, omdat hulpvragen persoonlijk en in een specifieke context worden beantwoord
- * Bij de oplossing van knelpunten moet daarom niet naar het systeem gekeken worden, maar naar een optimale relatie tussen vrijwilligers en professionals aan de ene kant en de hulpvrager aan de andere kant
- * Kleinere gemeenten functioneren in dit opzicht beter, omdat het persoonlijke daar meer centraal staat
- * Marktwerking in de zorg werkt niet, omdat die een langdurige relatie belemmert

De bedoeling van de decentralisaties

Wat was volgens u de bedoeling achter de decentralisaties?

‘Om de bedoeling achter de decentralisaties goed te kunnen duiden, is de historische context belangrijk. Beslissingen over sociale ondersteuning zijn van oudsher gebaseerd op een persoonlijk, contextspecifiek oordeel. In

Vijf jaar decentralisaties

de zeventiende eeuw was dat bijvoorbeeld een delegatie van de diaconie en/of het stadsbestuur die op grond van het levensverhaal van mensen en hun gedrag besloot welke mate van sociale ondersteuning geboden werd, vaak in natura, in de vorm van broodpenningen of turfpenningen. In de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog is bewust gekozen voor een gedepersonaliseerd systeem, zodat de mate van ondersteuning niet zou afhangen van een persoonlijk, moreel geladen oordeel. De ondersteuningsbehoefte moest zo veel mogelijk objectief beoordeeld worden en losstaan van iemands levenswandel. Dat wordt de “omslag van gunst naar recht” genoemd.’

Hoe werkte die omslag van gunst naar recht uit?

‘Al snel bleek dat de rechtenbenadering binnen een zo objectief en onpersoonlijk mogelijk bureaucratisch systeem ook haar specifieke problemen kent. Dat begon al in de jaren tachtig met de arbeidsongeschiktheidswetgeving: het bleek dat je niet goed objectief kon vaststellen of iemand arbeidsongeschikt is. Bovendien leidden objectieve criteria ertoe dat mensen het systeem gingen gebruiken om een bepaald recht te claimen, wat tot een toename van gebruik leidde.’

‘De Wajong is een goed voorbeeld van dit doorschieten van het systeem. Het was letterlijk zo dat ouders via via wisten hoe je in de Wajong kon komen. Het gebruik daarvan is van 2000 tot 2014 enorm gestegen, van 100.000 naar 240.000. Bedenk daarbij dat de jongeren die tot de Wajong werden toegelaten nog een heel leven voor zich hebben. Als je hen met een uitkering thuis laat zitten en geen enkele poging doet om ze nog tot werk te laten komen, is dat funest voor die personen, en maatschappelijk gesproken een enorme onderbenutting van menselijk potentieel.’

‘Soortgelijke ontwikkelingen zagen we bij de Wmo en de jeugdzorg. Mensen weten heel

goed de weg in de systemen, juist degenen van wie je je kunt afvragen of zij nu echt professionele hulp nodig hebben. Er moest dus iets gebeuren, niet alleen financieel, maar ook principieel.’

Hoe luidde het principiële antwoord?

‘Nu kom ik bij het antwoord naar de bedoeling achter de decentralisatie. Ik zei al: achter de decentralisatie zit de gedachte dat de samenleving écht medemenselijker wordt als een hulpvraag kwalitatief door een persoon beoordeeld wordt, met inlevingsvermogen, maar ook met enige afstand. Aan die afweging zijn twee problemen verbonden die haar tot zo’n lastige kwestie maken: insluiting en uitsluiting.’

‘Het probleem van de insluiting is dat wanneer er bij een hulpvraag te snel beslist wordt tot professionele hulp, het probleem kan verergeren omdat iemand officieel een probleem “heeft” en zich ook conform dit etiket gaat gedragen.

De hulpvraag wordt dan een selffulfilling prophecy, en het is heel moeilijk hieruit te ontsnappen. Deze labelcultuur is echt een groot probleem in de ggz, waarover nu meer bewustwording ontstaat. Bovendien is professionele hulp niet per se beter dan hulp uit je omgeving.

Veel psychosociale problemen zijn alleen op te lossen als je goed gekend wordt, van mens tot mens. Een professional heeft daar vaak de tijd niet voor. Maar we willen aan de andere kant ook niet iemand uitsluiten van hulp als daarmee erger voorkomen kan worden. Als een beginnend probleem onvoldoende onderkend wordt en er niet tijdig professionele hulp ingezet wordt, kan het verergeren.’

‘Er is geen enkel systeem dat deze kernafweging goed kan maken. Dat kan alleen een persoon, en ook personen zullen hierin fouten maken. We moeten niet de illusie hebben dat een systeem zulke menselijke fouten kan oplossen; we moeten juist consulenten de tijd geven om

ervaring op te doen en te leren. Daarom zijn de decentralisaties in de kern een goed idee, mits de consulent die deze afweging maakt, voldoende toegerust is en mandaat heeft.’

Hoe voorkom je willekeur bij de beoordeling door de consulent? De beweging van gunst naar recht is er immers niets voor niets gekomen.

‘De crux is om de gulden middenweg te bewandelen tussen gunst en recht. De toekenning van een voorziening is geen recht, maar ook geen gunst. Er moet een deugdelijke argumentatie aan het toekenningsbesluit ten grondslag liggen, met een ingebouwde mogelijkheid voor toetsing door de rechter in het geval de burger bezwaar maakt tegen de beoordeling.’

‘Ik vind het een goede middenweg, maar het is onmiskenbaar een wankel middenweg. De voorziening kan een recht worden en weer vatbaar worden voor misbruik, óf een gunst en ontaarden in willekeur. Hier is een institutioneel raamwerk opgezet dat

verstandig gebruikmaakt van de scheiding der machten: de burger die bezwaar kan maken bij de rechter, en de rechter die de beoordeling toetst, waardoor het evenwicht tussen gunst en recht in stand kan blijven. Er

zijn ook diverse rechterlijke uitspraken die precies die middenweg bewaken. Gemeenten die een slechte onderbouwing geven bij de vermindering van huishoudelijke hulp voor een cliënt worden door de rechter teruggefloten, maar vermindering van huishoudelijke hulp kan met goede onderbouwing wel degelijk. Behalve het persoonlijke aspect kan ook het sociale meer worden meegewogen, en dat kan in een bureaucratisch systeem niet. Denk bijvoorbeeld aan het zo mogelijk inzetten van familie en/of het sociaal netwerk bij stofzuigen of ramen lappen. Dat past bij de christendemocratische visie om betrekkingen zo veel mogelijk uit de bureaucratische sfeer te halen. Ook daar biedt de decentralisatie de mogelijkheid toe.’

De crux is om de gulden middenweg te bewandelen tussen gunst en recht

‘In algemene zin zijn decentralisaties van meerwaarde gebleken. In de praktijk zie ik dat het netwerk van mensen met een hulpvraag beter wordt betrokken; dat daadwerkelijk vrijwilligers en maatschappelijke organisaties meedoen; dat bij het oplossen van hulpvragen naar de hele persoon en het gezin wordt gekeken, in plaats van naar een specifieke hulpvraag. Ook wordt voor oplossingen vaker lokaal gekeken. Zo spelen in de Participatiewet lokale ondernemers en mkb-bedrijven een belangrijke rol om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Maar bepaalde weeffouten in het stelsel belemmeren wel – zo eerlijk moet je zijn – dat die meerwaarde tot volle bloei kan komen.’

De uitwerking van decentralisatie in de praktijk

Kunt u per deelgebied laten zien hoe die decentralisatie uitpakt en waar de weeffouten

zitten? Hoe zit dat om te beginnen met de Participatiewet?

‘Positief is dat er meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag komen bij reguliere werkgevers. Het totale aantal banen dat in 2025 bij reguliere werkgevers

gecreëerd zal zijn voor mensen met een arbeidsbeperking, zal groter zijn dan het totale aantal banen in de sociale werkvoorziening ooit geweest is. Bovendien is de groei van het aantal werkloze jongvolwassenen een halt toegeroepen. Deze mensen hebben nog een heel leven voor zich en zijn met de Participatiewet aantoonbaar beter geholpen.’

‘Wat er niet goed gaat – en dat is de weeffout in dit systeem –, is dat er onvoldoende financiële prikkels zijn voor gemeenten en voor werkgevers om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. De beide uitersten zijn goed gedekt. Er is beschut werk voor mensen die niet veel aankunnen, en de groep mensen die relatief het meest kunnen,

Vijf jaar decentralisaties

krijgt snel een baan omdat de voordelen daarvan groot zijn voor zowel gemeenten als werkgevers. De middengroep daarentegen valt tussen de wal en het schip, en komt juist minder goed dan vroeger aan het werk. Dat is pijnlijk. Voor gemeenten en werkgevers is het financieel gezien ongunstig om zich in te spannen voor deze groep, waardoor deze te veel afhankelijk is van goede wil. Werkgevers moeten er nu veel onbetaalde begeleidingsuren in investeren als zij iemand met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen. Een werkgever moet dus hart voor de doelgroep hebben én over voldoende middelen beschikken. Dat is eenvoudigweg niet voor elke werkgever mogelijk. Als de voorzieningen van jobcoaches verruimd worden en gemeenten werkgevers meer middelen geven bij die begeleidingsopgave, zou dat al een stap in de goede richting zijn.'

En hoe zit het met de Wmo?

'Bij de Wmo werkt het stelsel gelet op de kernafweging naar behoren. Maar financieel en organisatorisch werkt het nog niet goed. Er is veel onnodige discussie geweest over tarieven en administratieve lasten. Dit had voorkomen kunnen worden door meer standaardisatie bij de invoering van de wet, en door te leren van de lessen uit het domein van werk en inkomen. Deze weeffout in het stelsel is helaas nog steeds niet volledig hersteld.'

En hoe zit dat bij de Jeugdwet?

'Ook daar speelt het probleem van de verschillen in administratiesystemen en tariefstellingen. Bij de Jeugdwet viel de decentralisatie bovendien samen met een sterke stijging van de zorgvraag, en juist omdat de Jeugdwet dichter bij de mensen wordt uitgevoerd, namelijk in gemeenten, steeg de zorgvraag nog sneller. De drempel om het probleem aan te kaarten werd eenvoudigweg lager: je hoefde niet meer naar Bureau Jeugdzorg

in de provinciehoofdstad, maar kon gewoon bij de huisarts terecht, bij het gemeentehuis of naar het wijkteam, waardoor heel veel problematiek bovenkwam. Voor zover dit in de toekomst grotere problemen voorkomt, is dit winst, maar voor zover dit leidt tot onnodige professionele hulp is dit problematisch. De discussie zou daarom moeten gaan over de centrale rol die consulenten hebben. Helaas gaat de discussie nu over tekorten en de compensatie daarvan, en over aanpassing van het stelsel van de jeugd-ggz.'

Waarom is dat jammer?

'Ook hier is het te makkelijk om het probleem bij het stelsel of bij de Jeugdwet te leggen. Maatschappelijke ontwikkelingen verklaren de toename van de zorgvraag ook. Zo is in de afgelopen decennia heel veel psychische druk op jeugd ontstaan. De prestatie maatschappij wordt al voelbaar bijna vanaf de periode dat een kindje naar de voorschoolse opvang gaat.'

'De reflex om de jeugdzorg dan maar weer onder te brengen bij het Rijk, of om te pleiten voor een andere vorm van uitvoering, helpt niet. We halen de afweging dan weer uit de persoonlijke sfeer, en lopen het risico op medicalisering, iets wat bij

de volwassenen-ggz een enorm probleem is. Toch staat er bijna wekelijks een ingezonden stuk in de krant waarin herziening van de Jeugdwet bepleit wordt.'

De leefwereld en kwaliteit van leven

Hoe is het in de verschillende domeinen mogelijk om nog beter werk te leveren vanuit de bedoeling?

'Kansen liggen vooral in het versterken van de verbinding tussen professionele hulp en vrijwilligers. Dat kan voor de kwaliteit van leven van mensen een enorme boost betekenen. Daar zijn prachtige voorbeelden van: sociaal ondernemers die met wat geld van de gemeente

en een beetje hulp van jobcoaches mensen met psychische problemen of een verslaving in dienst willen nemen, en er dan samen wat van maken. Dat is zo veel mooier dan een systeemoplossing of een uitkering. Datzelfde geldt voor initiatieven in de Wmo om beschermd wonen beter in te bedden in de leefomgeving. Schuldhulpmaatjes zijn een ander mooi voorbeeld: met een beetje geld van de gemeente en de hulp van een vrijwilliger wordt geprobeerd mensen uit de schulden te helpen. In de jeugdzorg zijn de kansen er ook volop. Zo zijn er appartementencomplexen waarin tienermoeders samen wonen met gezinnen.'

Ziet u naast de kansen ook problemen voor de toekomst van de decentralisaties?

'Ja, de reflex om terug te grijpen naar objectiveren is heel sterk. Er wordt bijvoorbeeld gedacht dat je in het sociale domein moet werken met evidencebased methodieken. Er wordt veel tijd en geld besteed aan onderzoek naar waarmee een sociaal probleem nu het best op te lossen is. Maar vanuit de kern geredeneerd is zo'n "beste" oplossing niet te vinden, omdat het een heel persoonlijk en interpersoonlijk vraagstuk is. Dat krijg je nooit geobjectiveerd.'

'Ook de neiging om terug te gaan naar het bureaucratische en om in te zetten op voortgaande professionalisering is heel sterk. Zo'n professionaliseringsslag wordt altijd aanbevolen als iets fantastisch, maar betekent in feite verder inkaderen, standaardiseren en enkel evidencebased werken. Als dat de norm wordt, ben je weer helemaal terug bij af. Ik zie die reflex op veel plekken ontstaan, terwijl het maar de vraag is of de goedlopende voorbeelden die ik net noemde, ooit evidencebased te maken zijn.'

Ook de gereguleerde marktwerking in het sociale domein is gebaseerd op standaarden, producten en de neiging tot objectivering. Hoe ziet u dat?

'Ik vind dat minister Hugo de Jonge hier een goed punt heeft: marktwerking in het sociaal

domein voegt weinig toe en maakt het soms erg lastig om te komen tot creatieve oplossingen en mengvormen van vrijwilligerswerk en professionele hulp.'

Waar gaat dat dan fout?

'Veel voorbeelden die bijdragen aan de kwaliteit van leven bestaan uit geïmproviseerde oplossingen die lastig in een gestandaardiseerde productvorm te gieten zijn. Op zich bieden alle drie de wetten ruimte voor allerlei tussenvormen en "productcombinaties". Er is dus in beginsel geen obstakel om creatief te werk te gaan, maar het productdenken belemmert dat soms wel. Dus als minister De Jonge zegt: "We gaan minder aanbesteden en minder in markttermen over het sociale domein denken", dan kan dat een deel van de reflex om overal een product van te maken tegengaan. Ook voorkomt het veel discussie over tarieven. Nu moet je formeel aanbesteden en gaat er veel tijd in zo'n procedure zitten. Het zou veel beter zijn als al die energie kon gaan naar het bedenken van creatieve oplossingen in het sociale domein die de levenskwaliteit vergroten.'

Waar komt de neiging tot objectivering vandaan?

'In de kern speelt een soort misplaatst natuurkundig ideaal van objectieve kennis een rol. Dat zien we in de manier waarop hedendaagse evaluatieonderzoeken in het sociale domein plaatsvinden: die worden vaak kwantitatief ingestoken, met grootschalige enquêtes en multiplechoicevragen, en met statistisch onderzoek. Ikzelf ben pleitbezorger van meer kwalitatief onderzoek, als aanvulling op statistisch onderzoek.'

'Vorig jaar heb ik voor het Ministerie van SZW een deel van de onderzoeken naar de evaluatie van de Participatiewet mogen leiden. In eerste instantie was dat zuiver kwantitatief opgezet: een grote enquête onder werkgevers, met multiplechoicevragen en daarnaast statistisch onderzoek om te onderbouwen of het beleid meerwaarde heeft. Toen heb ik voorgesteld

Vijf jaar decentralisaties

om ook een geheel kwalitatief casuonderzoek te doen. 25 matches op de arbeidsmarkt zijn onderzocht vanuit drie perspectieven: die van de werkgever, de jobcoach en de werkzoekende. Daar kwamen heel andere beleidsaanbevelingen uit dan uit het kwantitatieve verhaal.'

Waar zaten de verschillen?

'Sterk versimpeld kun je zeggen dat kwantitatief onderzoek altijd leidt tot de aanbeveling dat er andere instrumenten nodig zijn. Soms is dat overigens echt zo: dan moeten andere instrumenten worden ingezet of moeten de voorwaarden voor het gebruik ervan worden aangepast, bijvoorbeeld de voorwaarden voor een loonkostensubsidie. Uit het casuonderzoek blijkt echter dat het tot stand komen van een match een persoonlijk en langdurig proces van vallen en opstaan is, waarin mensen een relatie met elkaar aangaan. Er is sprake van een proces van toenadering waaraan de verschillende partijen met andere verwachtingen beginnen.

Dan gaat het over de vragen als deze: Hoe leer je elkaar begrijpen? Hoe behoud je ervaringskennis in een overheidsorganisatie?'

'Zo'n relationele benadering is bij uitstek interessant in een christendemocratische visie. Ze is ook niet maakbaar. Er komen geen kant-en-klare aanbevelingen uit kwalitatief onderzoek, behalve dat het cruciaal is om mensen die dat moeizame proces van toenadering en interpersoonlijk contact ingaan, niet voor de voeten te lopen. Geef ze de tijd en de ruimte om dat relationele pad te bewandelen, en zit ze niet in de weg met onnodige regels.'

'Vanuit zo'n visie op kennis moet je dus bij uitstek de ervaringskennis van consulenten koesteren. Zij hebben al doende geleerd hoe je mensen kunt samenbrengen. De vraag is of wij die ervaringskennis nu op een goede manier borgen. Binnen het concurrentiemodel van

zorg zijn langdurige contracten tussen partijen een recept voor luiheid en inefficiëntie. Dat is precies de reden dat de contracten nu vaak kortlopend zijn: dat zou de innovatie in de sector bevorderen. Vergeten wordt echter dat de diverse partijen in het sociale domein handelen vanuit betrokkenheid en intrinsieke motivatie. Zoals bij het in dienst nemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Waarom zou je die moeite doen als het zo veel makkelijker kan door naar een uitzendbureau te stappen? De overheidsfunctionaris heeft als ideaal om mensen die in een uitkering zitten een nieuw perspectief te geven. En de werkzoekende wil heel graag deel uitmaken van de samenleving en een bijdrage leveren. Omdat mensen handelen vanuit die motivatie, is het helemaal niet nodig om ze ook nog instrumenteel te prikkelen.'

Welke meerwaarde heeft een christendemocratische visie?

'Vanuit een christendemocratische visie is het logisch om intrinsiek bevlogen mensen als uitgangspunt te nemen, en dan te kijken hoe je het dienend handelen het best kunt ondersteunen. Weer een nieuwe aanbesteding of weer een verandering van regelgeving vanuit Den Haag is funest voor de ontwikkeling van de langetermijnrelaties die voor werkelijke verbeteringen van de kwaliteit van leven van burgers nodig zijn.'

'De decentralisaties zijn ingevoerd toen het CDA niet in een kabinet zat en hebben in de uitwerking niet altijd het gewenste effect, maar de oorspronkelijke bedoeling is bij uitstek christendemocratisch. Helaas zijn alle drie de decentralisaties gepaard gegaan met bezuinigingen, waardoor het financiële accent heel sterk werd. De inhoudelijke afwegingen krijgen nu niet de aandacht die ze verdienen.'

Koester de ervaringskennis van consulenten