

## Onderzoek 2014- 2018

### De beloften van nabijheid

### Een kwalitatief onderzoek naar de decentralisatie van arbeidsre-integratie, jeugdzorg en langdurige zorg

#### Projectleiding:

prof. dr. E.H. Tonkens, Universiteit voor Humanistiek (UvH) Utrecht

prof. dr. W.G.J. Duyvendak, afdeling Sociologie Universiteit van Amsterdam (UvA)

#### Onderzoeksteam:

Dr. F. Bredewold, UvH

Dr. T. Kampen, UvH

Dr. L. Verplanke UvH/Uva

Marinde van Egmond, onderzoeksassistent, UvH

Karlijn Kremer, onderzoeksassistent, UvH

#### Aangehaakte onderzoekers:

Prof. dr. M. Trappenburg, UvH- De- en reprofessionalisering van maatschappelijk werk in de decentralisaties

Drs. V. Holsgens, UvH- promotieonderzoek: Levensvragen in de decentralisaties

Drs. M. Hoijtink, HvA- promotieonderzoek: Professionaliteit in het nieuwe welzijnsdiscours

#### Overige samenwerkingspartners:

Landelijk onderzoekersoverleg 3D (gecoördineerd door Ard Sprinkhuizen, In Holland en

Margo Trappenburg en Evelien Tonkens, UvH)

Hogeschool Zuyd

#### Financiers:

Instituut GAK, Actiz, Ministerie van BZK, Gemeente Amsterdam, Gemeente Eindhoven, Gemeente Leeuwarden, Gemeente Rotterdam, Gemeente Sittard, Gemeente Zwolle

## Samenvatting

Met ingang van 2015 krijgt een grote decentralisatieoperatie haar beslag, waarbij gemeenten eerstverantwoordelijke bestuurslaag worden op het terrein van (arbeids)participatie, langdurige zorg en jeugdzorg. Deze decentralisatie hangt samen met de herziening van de verzorgingsstaat die door de economische en financiële crises in een stroomversnelling is geraakt. Bezuinigingen zijn de aanjager van de ‘ombouw’ van de verzorgingsstaat, maar de argumentatie is ook inhoudelijk. Ten eerste zou de oude verzorgingsstaat mensen passief en claimend maken in plaats van actief en verantwoordelijk. Ten tweede zou de kwaliteit van de dienstverlening gebrekkig zijn doordat teveel tijd opgaat aan registratie-eisen ten koste van daadwerkelijke hulp. Ook zou de dienstverlening te gespecialiseerd en versnipperd zijn waardoor veel cliënten in een veelheid van los van elkaar opererende hulpverleners en instanties verloren raken.

De herziening van de verzorgingsstaat is gebaseerd op vier principes, waarbij het eerste principe maatgevend is voor de andere drie:

- *Nabijheid*: hulp moet dichtbij de burger komen, aangestuurd door de lokale overheid die ‘dichterbij’ zou staan en met een grotere rol voor het eigen (meer nabije) sociale netwerk.
- *Zelfredzaamheid*: burgers worden gestimuleerd om hun eigen problemen op te lossen, zo nodig met een beroep op hun sociale netwerk.

- *Wederkerigheid*: wie hulp ontvangt, moet ook iets terugdoen. Zo wordt van bijstandsgerechtigden verwacht dat zij in ruil voor hun uitkering (vrijwilligers)werk verrichten.
- *Generalistisch integraal werken*: hét alternatief voor versnippering en ‘schotten’. Breed opgeleide en inzetbare professionals in ‘sociale wijkteams’ moeten door hun integrale aanpak dwarsverbanden leggen tussen beleidsterreinen.

In een vierjarig onderzoek in drie (kleine, middelgrote en grote) gemeenten onderzoeken we twee nieuwe benaderingen waarin bovenstaande vier principes duidelijk terug te zien zijn: *sociale wijkteams* en *sociale netwerken*. *Sociale wijkteams* geven vorm aan nabijheid van professionals, terwijl *sociale netwerken* vormgeven aan nabijheid van burgers onderling.

*Sociale wijkteams* zijn de belangrijkste concretisering van de hoop op professionele nabijheid (en de daarmee verbonden wederkerigheid en zelfredzaamheid van burgers) via een nieuwe, generalistische werkwijze van professionals. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- In hoeverre staan deze generalisten inderdaad dicht bij de burger/cliënt?
- Smeden zij met hun wijkteams werkelijk ‘dwarsverbanden’ tussen de drie bij de decentralisaties betrokken beleidsterreinen en wat betekent dat voor de kwaliteit van de dienstverlening?
- In hoeverre worden problemen dankzij de generalistische werkwijze in een eerder stadium opgelost (of zelfs voorkomen)?
- In hoeverre zijn sociale wijkteams in staat om zelfredzaamheid en wederkerigheid in sociale netwerken te stimuleren?

*Sociale netwerken* rond (kwetsbare) burgers gelden als de belangrijkste beloften van nabijheid van burgers onderling; ze moeten functioneren als belangrijkste bronnen van wederkerigheid en zelfredzaamheid. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Op welke manieren wordt het sociale netwerk rond kwetsbare burgers aangeboord (bijvoorbeeld via ‘eigen kracht’-conferenties of netwerkbijeenkomsten)?
- In hoeverre en onder welke voorwaarden kunnen deze netwerken voor kwetsbare burgers van duurzame betekenis zijn voor de kwaliteit van hun dagelijks leven?
- Welke rol spelen sociale wijkteams en andere professionals daarbij?

In hoeverre zijn opleidingsniveau, sekse, etniciteit en buurtkenmerken van invloed op de duurzaamheid van sociale netwerken?

## Onderzoeksvoorstel

Met ingang van 2015 krijgt een grote decentralisatieoperatie haar beslag, waarbij de gemeenten eerstverantwoordelijke bestuurslaag worden in het ‘sociale domein’. In concreto gaat het om drie decentralisaties, betreffende (arbeids)participatie, langdurige (extramurale) zorg en jeugdzorg. Deze driedubbele decentralisatie gaat gepaard met drie nieuwe wetten: een herziene Wmo, de Participatiewet (waarin de Wet Werk en Bijstand, de Wet Sociale Werkvoorziening en een deel van de Wajong worden samengevoegd) en de Jeugdwet (een samenvoeging van de gesloten jeugdzorg, jeugd-ggz, zorg voor licht verstandelijk gehandicapten, jeugdbescherming en reclassering, en lichtere vormen van hulp in de nu reeds gemeentelijk georganiseerde Centra voor Jeugd en Gezin).

In dit onderzoek plaatsen we deze driedubbele decentralisatie in de context van de bredere herziening van de verzorgingsstaat, maar zoomen in op het centrale principe van deze

herziening, namelijk de belofte van *nabijheid*. Aard en omvang van de Nederlandse verzorgingsstaat ondergaan momenteel grote veranderingen, zeker ook in Nederland. Van pensioen, AOW en werkloosheidsuitkering; van arbeidsre-integratie, ouderenzorg tot jeugdzorg – vrijwel alle rechten, voorzieningen en regelingen staan ter discussie. Deze ‘ombouw’ van de verzorgingsstaat is al langere tijd gaande, maar door de economische en financiële crises is deze recentelijk in een stroomversnelling geraakt. De basisargumentatie voor de veranderingen is echter al decennia hetzelfde: de verzorgingsstaat is te groot en te log geworden, hij heeft mensen passief en klagelijk gemaakt in plaats van actief en verantwoordelijk. Begin jaren negentig heette dit probleem van de ‘calculerende burger’ (Schuyt 1991), nu luidt de diagnose dat burgers niet meer in hun ‘eigen kracht staan’.

Bezuinigingen zijn weliswaar een belangrijke aanjager van de herziening van de verzorgingsstaat, maar kritiek op de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening van de verzorgingsstaat speelt ook een grote rol. De opkomst van New Public Management met zijn registratie-eisen ten behoeve van prestatie meting en –vergelijking heeft formele, professionele voorzieningen een slecht imago bezorgd: daarin zou te veel tijd en aandacht gaan naar registratie ten koste van daadwerkelijke zorg, steun en hulp (Gilbert 2004; WRR 2004; Duyvendak et al. 2006; Tonkens 2008a). Een ander kritiekpunt betreft de versnippering van dienst- en hulpverlening. Doordat verschillende dienst- en hulpverleners vanuit hun eigen deskundigheid opereren en vanuit verschillende bronnen - gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, UWV en zorgkantoren - worden gefinancierd, is een wildgroei ontstaan van professionals, die zich – vaak zonder veel overleg- vanuit verschillende deskundigheden met dezelfde cliënten bezighouden.

De herziening van de verzorgingsstaat is gebaseerd op vier principes.

Het eerste en overkoepelende principe is *nabijheid* via decentralisatie. De ‘regie’ voor participatie en zorg verschuift van het nationale naar het lokale niveau, teneinde de afstandelijke versnippering van dienstverlening tegen te gaan; ‘schotten’ tussen arbeidsre-integratie, jeugdzorg, langdurige zorg en welzijn op te heffen; en tot meer ‘integrale’, nabije dienstverlening te komen. Participatie en zorg worden dichterbij de burger georganiseerd met een doorslaggevende rol voor de directe omgeving van de burger zelf, i.c. diens sociale netwerken.

Ten tweede gaat het om een verschuiving van primaire overheidsverantwoordelijkheid naar *zelfredzaamheid*, i.c. primaire verantwoordelijkheid van burgers onderling. Gegeneraliseerde vormen van afhankelijkheid tussen burgers en overheid (De Swaan 1976) worden ingeruild voor persoonlijke afhankelijkheden tussen individuen. Er wordt veel verwacht van de inzet van burgers als oplossing voor maatschappelijke problemen, van hun ‘zelfredzaamheid’, ‘eigen kracht’ of ‘burgerkracht’. Burgers worden gestimuleerd om hun eigen problemen op te lossen, zo nodig met een beroep op hun sociale netwerk (Ilcan & Basok 2004; Tonkens 2008b, Newman & Tonkens 2011; Kampen et al. 2013). De verwachtingen ten aanzien van mantelzorgers en vrijwilligers zijn dus ook hoger (Barnes 2011; Grootegoed en Van Dijk 2012, Grootegoed et al. 2013). Pas wanneer aangetoond is dat het eigen netwerk niet volstaat, kan een beroep worden gedaan op de overheid c.q. professionele ondersteuning.

Het derde principe betreft *wederkerigheid*. Tegenover het verkrijgen van rechten staat nu de plicht tot het leveren van een tegenprestatie; wederkerigheid is een leidend principe geworden. Zo wordt van bijstandsgerechtigden verwacht dat zij in ruil voor hun uitkering (vrijwilligers)werk verrichten (Kampen 2013) en van mensen die zorg of hulp vragen dat zij

waar enigszins mogelijk een tegenprestatie leveren. Ook in informele contacten tussen mensen met beperkingen en buurtbewoners wordt veel verwacht van wederkerigheid (Bredewold et al. 2013).

Het vierde principe is *integraliteit*: een generalistische, integrale werkwijze, als alternatief voor versnippering en ‘schotten’. Al sinds de jaren negentig wordt gestreefd naar integraal werken, maar nu wordt aan dit streven opnieuw vorm gegeven: breed opgeleide en breed inzetbare professionals in ‘sociale wijkteams’ moeten door hun integrale aanpak dwarsverbanden leggen tussen de drie gedecentraliseerde beleidsterreinen. Hierdoor zou er efficiënter gewerkt kunnen worden dan in de gangbare ‘verkokerde’ werkwijze (Kamerdebat over decentralisatie Jeugdzorg 4-12-2012<sup>i</sup>; Kamerbrief Hervorming langdurige zorg 25-4-2013<sup>ii</sup>). Daarmee moet een einde komen ‘aan de praktijk, waarin vele hulpverleners langs elkaar heen werken’ (Decentralisatiebrief Ministerie BZK 19-2-2013: 1<sup>iii</sup>).

Deze principiële herziening van de verzorgingsstaat is niet alleen een *bestuurlijke* maar ook een *affektieve* aangelegenheid. Zij gaat gepaard met een appèl op en de promotie van affectieve banden tussen burgers onderling en promoot de ontwikkeling en inzet van die affectieve banden. Er is daarmee sprake van ‘affectief burgerschap’ (Kampen et al. 2013; Tonkens en De Wilde 2013). Burgers moeten andere gevoelens ontwikkelen over gewenste en ongewenste afhankelijkheden. Tijdens de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat werden de nieuwe sociale voorzieningen beargumenteerd als bevrijding van afhankelijkheid van familieleden (Adriaansens en Zijderveld 1981; Van Stolk en Wouters 1983). Nu daarentegen worden onderlinge steun en hulp uit het eigen sociale netwerk gepropageerd als bevrijding van bureaucratische overheidsbemoeienis. Ook decentralisatie is niet alleen een praktische en bestuurlijke maar vooral ook een affectieve aangelegenheid. Tegenover het ‘afstandelijke’ nationale niveau, met diens ‘anonieme’ bureaucratie van collectieve voorzieningen, stelt men de nabijheid van het intieme lokale niveau, het beeld van een bekommernisvolle gemeentelijke overheid en van affectieve relaties tussen burgers onderling (vgl. Muehlebach 2012).

De genoemde vier principes zijn ook vier beloften: de hoop is dat met de decentralisatie inderdaad meer sprake zal zijn van nabijheid, zelfredzaamheid, wederkerigheid en integraliteit. In dit onderzoek naar de decentralisatie staan daarom deze vier principes/beloften centraal. Vanwege de affectieve dimensie van de veranderingen zullen we daarbij ook aandacht besteden aan het ‘emotiemanagement’ dat met de herziening van de verzorgingsstaat gepaard gaat.

In het *kortlopend onderzoek* inventariseren we door middel van een *quick scan* en literatuuronderzoek op welke manier de vier principes van de decentralisatie terugkomen in gemeentelijke plannen en projecten voor de drie beleidsterreinen en welke problemen gemeenten daarbij voorzien.

In het *langlopend onderzoek* analyseren we twee concrete, nieuwe strategieën die de vier principes van decentralisatie duidelijk belichamen: *sociale wijkteams* en *sociale netwerken*. We onderzoeken deze strategieën in een drietal gemeenten, die we kiezen op basis van grootte en variatie in hun beleid betreffende de drie beleidsterreinen. Onderzoek naar sociale wijkteams belicht de beoogde nieuwe werkwijze vanuit professionals, terwijl onderzoek naar sociale netwerken de principes onderzoekt vanuit het perspectief van burgers. Beide deelonderwerpen lichten we hieronder nader toe.

*Sociale wijkteams* vormen de belangrijkste concretisering van de hoop op de nieuwe, generalistische werkwijze en de daarbij beoogde nabijheid, wederkerigheid en zelfredzaamheid. In hoeverre staan deze generalisten inderdaad dicht bij de burger/cliënt? In hoeverre smeden zij met hun wijkteams ‘dwarsverbanden’ tussen de drie bij de

decentralisaties betrokken werkvelden (bijvoorbeeld bij de inzet van uitkeringsgerechtigden in de maatschappelijke ondersteuning) en wat is daarvan de meerwaarde voor de kwaliteit van de dienstverlening? In hoeverre worden problemen dankzij de generalistische werkwijze in een eerder stadium onderkend en opgelost (of wellicht zelfs voorkomen)? Welk mandaat hebben de sociale wijkteams en bij welke taakverdeling met de werkbedrijven en de tweedelijnszorg gedijt deze nieuwe aanpak het best? En in hoeverre zijn sociale wijkteams in staat om zelfredzaamheid en wederkerigheid in sociale netwerken te stimuleren?

*Sociale netwerken* rond (kwetsbare) burgers gelden als de belangrijkste bronnen van zelfredzaamheid. Op welke manieren worden sociale netwerken rond kwetsbare burgers aangeboord (bijvoorbeeld middels ‘eigen kracht’-conferenties of netwerkbijeenkomsten)? In hoeverre en onder welke voorwaarden kunnen deze netwerken voor kwetsbare burgers van duurzame betekenis zijn voor de kwaliteit van hun dagelijks leven? Welke rol spelen sociale wijkteams en andere professionals daarbij? In hoeverre zijn opleidingsniveau, sekse, etniciteit en buurtkenmerken van invloed op de duurzaamheid van sociale netwerken? En in hoeverre en onder welke voorwaarden bevorderen deze sociale netwerken niet alleen zelfredzaamheid, maar ook autonomie en ‘empowerment’ van kwetsbare burgers?

Tezamen geven deze onderzoeken naar sociale wijkteams en sociale netwerken antwoord op de volgende vragen:

- Leidt de decentralisatie (ook) in de uitvoering tot variatie tussen gemeenten, en geldt dit voor alle drie de werkvelden (en hun overlap)? Is autonomie van gemeenten dus toegenomen (aandachtspunt 1) maar wellicht ook de rechtsongelijkheid tussen burgers (aandachtspunt 3)?
- Leiden pogingen tot nieuwe vormen van samenwerking in sociale wijkteams (‘integrale aanpakken’) tot effectievere aanpak van sociale problemen of is veeleer sprake van de decentralisatieparadox, aangezien de werkbedrijven bijvoorbeeld per arbeidsregio worden georganiseerd en het rijk aanstuurt op gemeentelijke schaalgrootte van 100.000+ inwoners (aandachtspunt 2)? In hoeverre is onder deze laatste omstandigheden nabijheid te realiseren?
- Hoe kunnen vormen van decentralisatie worden gestimuleerd die recht doen aan bestaande variatie in lokale situaties, zonder dat de voordelen van centrale aansturing (niet allemaal opnieuw het wiel uitvinden) en het principe van rechtsgelijkheid (gelijke behandeling van gelijke gevallen) teloorgaan (aandachtspunten 2 en 4)?
- Wat zijn de effecten en effectiviteit van de nieuwe aanpakken op het gebied van arbeidstoeleiding, langdurige zorg en jeugdzorg (aandachtspunt 5)?

## **Bibliografie**

- Adriaansens, H.P.M. and A.C. Zijdeveld (1981) *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Barnes, M. (2011) ‘Caring responsibilities: the making of citizen carers’. In: J. Newman and E. Tonkens (eds) *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in European Welfare States*. Amsterdam: University of Amsterdam Press, 161- 178.
- Bredewold, F., E. Tonkens and M. Trappenburg (2013) ‘Wederkerigheid tussen weerbare en kwetsbare burgers’. In: Kampen, T., I. Verhoeven and L. Verplanke (2013) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep, 166-184.

- Draak, M. den, W. Mensink, M. van den Wijngaart and M. Kromhout (2013) *In kanteling. Toeleiding tot Wmo-ondersteuning in tien gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (verschijnt najaar 2013).
- Duyvendak, J.W., Knijn, T. and M. Kremer (eds) (2007) *Policy, People, and the New Professional. De-professionalisation en Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gilbert, N. (2004) *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Grootegoed, E., J.W. Duyvendak and E. Tonkens (2013) 'Welfare State Reform, Recognition and Emotional Labour', *Journal of Social Policy* (Themed Section) 41(4).
- Hurenkamp, M. and E. Tonkens (2011) *De onbeholpen samenleving: burgerschap aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ilan, S. and T. Basok (2004) 'Community government. Voluntary agencies, social justice, and the responsabilization of citizens', *Citizenship Studies*, 8 (2): 129-144.
- Kampen, T. (2013) 'De geluksmachine loopt vast op eigen kracht. Beheersing, bevrijding en erkenning van geleide vrijwilligers'. In: Kampen, Th., I. Verhoeven and L. Verplanke, *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Kampen, T., I. Verhoeven and L. Verplanke (eds) (2013) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Muehlebach, A. (2012) *The Moral Neoliberal. Welfare and citizenship in Italy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Newman, J. and E. Tonkens (2011) *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in European Welfare states*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E. (2008a) *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*, Amsterdam: Van Genneep.
- Tonkens, E. (2008b) *De bal bij de burger*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Tonkens, E., J. van den Broeke and M. Hoijsink (2008) *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, cliënten en professionals*. UvA/NICIS Kenniscentrum Grote Steden, Amsterdam/Den Haag, 2<sup>e</sup> en latere druk Amsterdam University Press (Pallas Publications).
- Tonkens, E. and M. de Wilde (eds) (2013) *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Genneep.
- Schuyt, C.J.M. (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Stolk, B. van, and C. Wouters (1989) *Vrouwen in tweestrijd. Tussen thuis en tehuis*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Swaan, A. de (1976) 'De mens is de mens een zorg. Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen', *De Gids*, 199, (1-2): 95-47.

## Noten

<sup>i</sup> [http://www.vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2012/20121203\\_ongecorrigeerd\\_stenogram\\_kamerdebat\\_jeugdorg\\_tk.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2012/20121203_ongecorrigeerd_stenogram_kamerdebat_jeugdorg_tk.pdf)

<sup>ii</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/25/kamerbrief-hervorming-langdurige-zorg-naar-een-waardevolle-toekomst.html>

<sup>iii</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd.html>