



## De lokale verzorgingsstaat biedt kansen

### Samenvatting en conclusies

De verzorgingsstaat krijgt de komende jaren een sterkere lokale invulling. Gemeenten krijgen nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en arbeidsparticipatie. Bij de invulling van deze verantwoordelijkheid blijken gemeenten terughoudend te werk te gaan. Ze nemen eerst de landelijke regelingen over en creëren heel geleidelijk een lokale invulling. Het is noodzakelijk dat gemeenten tijd en ruimte krijgen om de lokalisering van de verzorgingsstaat gestalte te geven. In de praktijk blijkt dat landelijke politici en beleidsmakers soms moeite hebben deze ruimte te bieden. Zij willen de rechtsgelijkheid beschermen en doen dat door zoveel regels te stellen, dat gemeenten er moeite mee hebben de beste handwijze in de plaatselijke context te ontdekken. Dit verstoort het proces van geleidelijk boetsen en kneden dat nodig is om de lokalisering van de verzorgingsstaat tot een succes te maken.

### Projectleiding



**Mr. dr. J.H. (Hans) Bosselaar**  
Bestuurswetenschap en politicologie  
Faculteit sociale wetenschappen  
Vrije Universiteit  
De Boelelaan 1081  
1081 HV Amsterdam



**Prof. dr. W.A. (Willem) Trommel**  
Bestuurswetenschap en politicologie  
Faculteit sociale wetenschappen  
Vrije Universiteit  
De Boelelaan 1081  
1081 HV Amsterdam

### Naam project

**Decentralisatie en regionalisering in het activerend arbeidsmarktbeleid**

**Looptijd:** Januari 2009 – december 2013

### Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

---

## 1. Belangrijkste resultaten

Het denken over de verzorgingsstaat staat momenteel in het teken van grote decentralisaties, op het gebied van de bijzondere ziektekosten, jeugdzorg, arbeidsparticipatie en bijstand. Cruciale onderdelen van de sociale zekerheid en zorg worden vanuit de centrale overheid overgeheveld naar gemeenten. Lokaal krijgt men de volle verantwoordelijkheid in combinatie met een beperkter budget dan voorheen. Deze complexe operatie omschrijven als 'decentralisering' is onhandig omdat die term kiest voor het perspectief van de rijksoverheid. De beschrijving 'lokalisering van de verzorgingsstaat' geeft beter weer dat gemeenten, lokale organisaties en -bewegingen niet zozeer de centrale verzorgingsstaat redden, maar werken aan de opbouw van iets nieuws.

Onderdeel van deze ontwikkeling is het ontstaan van gemeenschappen met vogels van divers pluimage – managers, politici, professionals, burgers, wetenschappers, ambtenaren, bestuurders, belangenbehartigers – die met elkaar de overtuiging delen dat ze gezamenlijk 'iets nieuws' kunnen bouwen in het publieke domein, al weet niemand hoe dat er precies uit zal komen te zien. De onderzoekers beschrijven deze trend onder de noemer *crafting communities*. Zelf leveren zij hier een bijdrage aan door middel van het Kennisatelier lokale verzorgingsstaat, waar wetenschappers en andere betrokkenen hun kennisvragen neerleggen en samen op zoek gaan naar antwoorden.

### 1.1. Centrale beleidsmakers houden touwtjes in handen

De rijksoverheid draagt taken over aan gemeenten en belooft hierbij vrije beleidsruimte. Deze belofte wordt voor een belangrijk deel ingeperkt door de behoefte het universele karakter van de verzorgingsstaat te handhaven, zodat in heel Nederland sprake is van gelijke behandeling. De decentralisatie roept met andere woorden een reflex op van recentralisatie. Doordat landelijke politici en beleidsmakers op detail blijven sturen, komt het ideaal van zelfsturende gemeenschappen, die de bijdragen van verschillende instituties op elkaar afstemmen, moeilijker van de grond. Centraal zou men zich meer bescheiden moeten opstellen. Het is wel een vraag of verdergaande decentralisatie niet teveel vraagt van met name de kleinere gemeenten, omdat de complexiteit van de vraagstukken een beroep doet op een breed palet aan kennis en vaardigheden, die niet in elk ambtenarenapparaat voorhanden zullen zijn.

### 1.2. Nationaal beleid bepaalt lokale manier van activering

Een internationale vergelijking tussen Nederland, Denemarken en Engeland leert dat het nationale beleid bepalend is voor wat er gebeurt in de gemeentelijke spreekkamers waar activerend arbeidsmarktbeleid gestalte krijgt. De klantmanagers zijn bezig de abstracte beleidsregels concreet naar de praktijk te vertalen en hebben daarbij niet veel individuele speelruimte. Het succes en falen van werkloosheidsbeleid op lokaal niveau is (nog steeds) afhankelijk van nationale beleidsmakers, niet van lokale uitvoerders.

### 1.3. Persoonlijke voorkeuren professionals kleuren klantcontact

De dominantie van het nationale beleid bij de lokale activering impliceert niet dat betrokken professionals helemaal geen bewegingsvrijheid hebben. De ene klantmanager beperkt zich primair tot het beschrijven van plichten en eventuele sancties, terwijl de ander aansluiting zoekt bij de wensen, dromen en mogelijkheden van de individuele klant. Op de werkvloer weten klantmanagers van elkaar of ze 'softies' of 'hardliners' zijn. Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is de invloed van de individuele professional het grootst. De gestandaardiseerde activeringspatronen zijn op hen niet goed toepasbaar en de gekozen aanpak is voor een groter deel afhankelijk van het vakmanschap en de creativiteit van klantmanagers.

### 1.4. Uitvoering WMO heeft geleidelijk lokaal karakter gekregen

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die begin 2007 is ingevoerd, combineert klassieke elementen van de verzorgingsstaat met neoliberale principes. Gemeenten zorgen niet alleen voor een sociaal vangnet, maar stimuleren tegelijkertijd de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van individuen. Het hybride karakter van deze wet geeft gemeenten relatief veel ruimte om te komen tot een eigen invulling. De verwachting was daarom dat lokale omstandigheden de uitvoering van de WMO zouden inkleuren. Er is daarom een vergelijking gemaakt tussen de uitvoeringspraktijk in de grote gemeenten Dordrecht, Enschede en Almere. Dordrecht is een stad waar veel welzijnsinstellingen een religieuze achtergrond hebben, Enschede is een oude, sociaaldemocratische industriestad en Almere is een

---

ondernemende pioniersstad. Deze verschillen blijken niet meteen zichtbaar in de uitvoeringspraktijk van de WMO. De gemeenten nemen in eerste instantie de landelijke zorg- en welzijnsarrangementen over, maar brengen in de jaren daarna wel andere verbindende ideeën aan. Zo wordt bijvoorbeeld in Almere gewerkt vanuit de gedachte dat het individu zelf de regie moet voeren en wordt de eigen kracht gestimuleerd. In Dordrecht is de nadruk gelegd op het vinden van aansluiting bij aloude maatschappelijke initiatieven in de stad van verenigingen en kerkgemeenschappen. In Enschede blijft het bestuur dominant en zoekt men naar preventieve maatregelen voor mensen die dat nodig hebben, met als doel een eventueel later beroep op voorzieningen te beperken. De lokalisering van de verzorgingsstaat is in alle gevallen een proces dat geleidelijk tot stand komt.

### **1.5. Wederkerigheid in bijstand terughoudend gebruikt**

Gemeenten hebben in 2012 de bevoegdheid gekregen een ‘maatschappelijk nuttige tegenprestatie’ te vragen van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Het doel van de maatregel is te komen tot een beter evenwicht van rechten en plichten en te voorkomen dat mensen wegzakken in passiviteit. De maatschappelijke tegenprestatie kan met enige goede wil geschaard worden onder de noemer activering, maar de extra mogelijkheden van gemeenten om in de persoonlijke levenssfeer van burgers te treden zou ook kunnen uitmonden in repressie. Een studie onder zeven gemeenten leerde echter dat gemeenten het middel terughoudend gebruiken. Nergens bestond de indruk dat de magische grens tussen activering en repressie werd overschreden.

### **1.6. Managers op lokaal niveau haken vaak af**

De rol van gemeenten bij de lokalisering van de verzorgingsstaat is wel eens beschreven als verantwoordelijkheid zonder zeggenschap. Dit heeft tot gevolg dat lokaal een ingewikkeld krachtenspel ontstaat waardoor relatief veel managers van sociale diensten afhaken. Ze hebben moeite met het hanteren van de verminderde financiële armslag, de druk van politici en de richtlijnen van de wetgever. De oplossing voor deze managers is beschreven als duiden en verbinden. Zij laten de verschillende externe partijen zien wat wel en niet kan en wat de consequenties zijn van maatregelen. Op die manier voorkomen lokale partijen dat zij alle tegenstrijdige wensen op hun schouders krijgen, waardoor ze nooit goed genoeg kunnen functioneren. In plaats daarvan is het voor de externe partijen duidelijk wat de consequenties zijn van gemaakte keuzes en ontstaat er op lokaal niveau ruimte om zaken zo goed mogelijk te doen.

## **2. Aanbevelingen voor de toekomst**

De verzorgingsstaat heeft te maken met twee belangrijke kantelingen. Aan de ene kant worden steeds meer zaken internationaal geregeld, zoals de sturing van de economie, de omgang met migranten of het reguleren van de arbeidsmarkt. Aan de andere kant worden de zaken die blijven liggen op internationaal niveau, zoals werkloosheid en armoede, steeds meer uitbesteed aan gemeenten.

### **2.1. Succes begint in de praktijk en niet op de tekentafel**

De lokalisering van de verzorgingsstaat heeft de meeste kans van slagen als aansluiting wordt gezocht bij bestaande werkwijzen en tradities, en er tegelijkertijd kleine vernieuwende stappen worden gezet. De invoering van de WMO heeft geleerd dat de beste verbeteringen niet tot stand komen door een slim uitgedacht ‘grand design’, maar door experimenten van professionals die praktische problemen willen oplossen en daarbij werken op het grensvlak van sectoren en instituties. Als zo’n experiment een succes is, dan kan het verder uitgerold en breder toegepast worden. Er is behoefte aan waardering voor het proces van verandering.

### **2.2. Nieuwe rol voor beleidsmakers en managers**

De lokalisering van de verzorgingsstaat vraagt van managers en beleidsmakers dat zij hun taakopvatting verbreden. In het verleden zorgden wetswijzigingen ervoor dat men ‘op commando’ afstand nam van bestaande werkwijzen en een nieuwe manier van werken adopteerde. De omvangrijke decentralisaties brengen een grotere eigen rol voor de betrokken partijen met zich mee. Leidinggevendenden dienen over de muren van hun eigen organisatie heen te kijken en samenwerking te zoeken met andere spelers. Het veld heeft behoefte aan innovatieve, sociale ondernemers die meer voor burgers willen betekenen en die hun medewerkers verleiden vanzelfsprekende routines ter discussie te stellen.

---

### 2.3. Geef burgers een duidelijke stem

Het streven naar een participatiemaatschappij heeft in de grond een tegenstrijdigheid in zich. Beleidsmakers willen meer autonomie en zelfredzaamheid aan burgers opleggen, wat juist afbreuk doet aan de autonomie. Trommel beschrijft dit als volgt: 'Burgers worden tot *human capital* gemaakt, instrumenten waaraan naar hartenlust kan worden gesleuteld ten gunste van grotere welvaart, overeenkomstig een van bovenaf gedicteerd en overwegend utilitair idee van het goede leven.' Het is belangrijk deze innerlijke tegenstrijdigheid niet op de spits te drijven. Ga een dialoog met burgers aan, zodat ook vaker alternatieve oplossingen voor beleids- en uitvoeringsvragen overwogen kunnen worden. De stem van cliënten wordt op dit moment te weinig gehoord.

### 2.4. Geef vakmanschap meer ruimte

Maatwerk dat aangepast is aan het individu en de lokale omstandigheden is alleen mogelijk als professionals en lokale beleidsmakers de ruimte krijgen om zelf oplossingen te bedenken en toe te passen. Het is daarom onwenselijk wanneer deze vrije ruimte wordt dichtgetimmerd met centrale beleidsregels. De lokalisering vraagt om creatief vakmanschap.

### 2.5. Vlucht naar voren

De partijen die moeten samenwerken in de opbouw van de lokale verzorgingsstaat hebben verschillende belangen. Dit impliceert dat geen enkele oplossing voor alle partijen helemaal bevredigend zal zijn en dat iedereen genoeg zal moeten nemen met suboptimale oplossingen. Partijen kunnen de kans vergroten dat dit gunstig voor hen uitpakt als zij kiezen voor een vlucht naar voren. Vanuit een duidelijke visie op eigen oplossingen voor problemen, kunnen partijen vaker een constructieve rol naar zichzelf toetrekken en de lokale belangen behartigen.

### 2.6. Schrik niet als dingen misgaan

De lokalisering van de verzorgingsstaat is een ingrijpende operatie. Men zal al doende moeten leren wat wel en niet werkt. Calculeer daarom in dat het verbeteringsproces met vallen en opstaan gestalte zal krijgen. Het is een voortdurend zoeken, loslaten, verbeteren en verankeren. Problemen onderweg zijn de basis om met betrokken partijen in gesprek te gaan en het op een andere manier te proberen.

## 3. Waarom was dit onderzoek nodig?

De lokalisering van de verzorgingsstaat brengt veel veranderingen en onzekerheden met zich mee. De plaatselijke verzorgingsstaat is vergeleken met een bouwplaats, een plek om mooie nieuwe dingen neer te zetten. Tegelijkertijd is het nog onduidelijk wat er precies gebouwd zou moeten worden. Wetenschappelijke inzichten zijn nodig om te komen tot een weloverwogen bouwproces.

## 4. Methode informatieverzameling

Het onderzoek is gestart vanuit een bestuurskundig perspectief over de verhouding tussen centraal en lokaal, maar al gauw werd duidelijk dat vooral ook kennis nodig was van wat zich allemaal op de werkvloer afspeelde. De onderzoekers hebben daarom de praktijk opgezocht en hebben bijvoorbeeld video-opnames gemaakt en een analyse gemaakt van contacten met klanten. Daarnaast zijn gesprekken met deskundigen gevoerd, is dossieronderzoek gedaan, is een spel ontwikkeld waarmee nagegaan kan worden hoe professionals reageren op verschillende casussen en is een vragenlijst afgenomen.

## 5. Belangrijkste publicatie

- Bosselaar, H. & Vonk, G. (2014) *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat; Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Bannink, D., Bosselaar, H. & Trommel, W. (2013) *Crafting local welfare landscapes*. Den Haag, Boom/Lemma.

*Tekst: Ad Bergsma*