



ACHTER DE DECENTRALISATIES: VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR PARTICIPATIESAMENLEVING

door Hans Korringa en Alinda van Bruggen

Je zou het bijna over het hoofd zien. Te midden van alles wat er op gemeenten afkomt met de decentralisaties in het sociaal domein is er nauwelijks tijd om stil te staan bij de fundamentele stelselcorrectie die hiermee plaatsvindt. Nadat in het beleidsdenken in de afgelopen jaren is gepleit voor een omslag van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, wordt deze omslag nu in een stelselwijziging doorgezet. In het artikel op pagina 10 wordt ingegaan op de veranderopgaven voor gemeenten bij de grote decentralisaties in het sociaal domein. In dit artikel gaan we in op de onderstroom; de stelseltransformatie die ten grondslag ligt aan de decentralisaties.

Fundamentele koersaanpassing in het macrostelsel

De huidige decentralisaties in de jeugdzorg, de AWBZ, de regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt en ook het passend onderwijs en de IQ-maatregel zijn verschijningsvormen van een grotere onderliggende stelseltransformatie. Op elk van deze terreinen zijn de vangnetten en hulpvoorzieningen te zwaar, te groot, te complex en te kostbaar geworden ten opzichte van het reguliere systeem. Terugkijkend op de ontwikkelingen van het onderwijs, de arbeidsmarkt, de opvoeding en de buurt in de afgelopen eeuw, lijkt de lat van wat als normaal wordt beschouwd steeds hoger gelegd te zijn, en de tolerantie voor afwijkingen van de norm vermindert. Voor mensen die qua ontwikkeling, gedrag of prestaties afwijken van de norm zijn er speciale constructies en voorzieningen ontwikkeld als vangnet. De sociale vangnetten hebben de efficiencyverhoging in bedrijven, en daarmee de ontwikkeling van de welvaart, mogelijk gemaakt. De kosten voor de sociale voorzieningen zijn lange tijd een externaliteit gebleven voor werkgevers. De zorg voor de mensen die buitenspel raakten, drukte op 'de samenleving', net als bijvoorbeeld de zorg voor het oplossen van milieu-effecten. Door het haperen van de economische groei en de sterke vergrijzing, kunnen de sociale externaliteiten van de sterk gestegen functiestructuur van de arbeidsmarkt echter niet langer als externaliteiten worden weggeregeld en opgelost. Te veel mensen komen terecht in hulpconstructies, die uiteindelijk financieel op de reguliere systemen drukken.

Als samenleving kunnen we ervoor kiezen de 'dorpsgek' gewoon weer op het marktplein of de brink toe te laten en deze mensen weer op te nemen in onze maatschappij. Het wegstoppen van mensen die niet

aan ons schoonheidsideaal voldoen of afwijkend gedrag vertonen heeft zijn (financiële) Waterloo gevonden.

Samenhang in veranderopgaven

Bij elk van de decentralisaties (evenals bij de IQ-maatregel en het passend onderwijs) zijn er in feite vier grote veranderopgaven:

- *Vergroting van het absorberend vermogen van de reguliere systemen* (wijken, scholen, bedrijven). Reguliere instituties en leefwerelden moeten meer inclusief worden, meer absorptievermogen ontwikkelen voor afwijkingen van de norm, om de financiering van de hulpvoorzieningen structureel hanteerbaar te krijgen.
- *Versterking van beroep op eigen kracht, zelfredzaamheid*: gemeenten moeten werkwijzen en rollen ontwikkelen om de eigen kracht van mensen meer aan te spreken en scherpte brengen in de grenzen die zij daarbij willen bewaken.
- *Verbetering van afstemming tussen voorzieningen* zodat deze meer integraal en effectief de burger ondersteunen. Gemeenten moeten gestalte geven aan deze regisseursrol.
- *Organisatie van de taken die overblijven voor de gemeente*, waarbij de vraagstukken met name in de *bovenlokaal te organiseren taken* zitten. Gemeenten zullen moeten beslissen hoe zij taken het meest effectief kunnen organiseren en met wie, en of zij daarbij al dan niet congruentie zoeken met andere domeinen.

Opmerkelijk is dat de meeste aandacht van gemeenten en Rijk vooralsnog geconcentreerd is op de laatste drie opgaven, terwijl de eerste cruciaal lijkt om tot een sustainable evenwicht – maatschappelijke duurzaamheid – te komen.

Vergroten van het absorptievermogen als gemeentelijk taak

Bovenstaande analyse roept de intrigerende vraag op of gemeenten over instrumenten beschikken om de benodigde vergroting van het absorptievermogen van de reguliere systemen te vergroten. Als daar de crux van de opgave ligt, is de gemeente dan de gedroomde realisator? Het antwoord is 'nee' en 'ja'. Strikt genomen zijn de mogelijkheden van gemeenten ontoereikend om de noodzakelijke veranderingen in de samenleving te organiseren of te regisseren. Gemeenten kunnen echter wel beïnvloeden, stimuleren en overtuigen. Maar belangrijker dan dat: door de opgave bij de gemeenten neer te leggen, wordt die zichtbaar voor burgers, bedrijven, scholen, verenigingen en anderen. Gemeenten fungeren als noodzakelijke schakel in het terugleggen van verstatelijke taken bij de reguliere systemen. Wij illustreren dat met het voorbeeld van de arbeidsmarkt.

Vergroten van het absorptievermogen van de (arbeids)markt

De reden voor de samenvoeging van bestaande regelingen in de WWNV is geen falen op het niveau van de uitvoering door huidige SW-bedrijven en Wajong (althans niet in brede zin), maar falen op macroniveau. De vangnetten voor de mensen die het op de reguliere arbeidsmarkt en in de reguliere economie niet redden, zijn (financieel) te zwaar belast om nog door die reguliere economie te kunnen worden gedragen.

Maatregelen die in voorgaande decennia zijn getroffen om het beroep op sociale voorzieningen in te perken door misbruik op te sporen en uit te bannen, en door de effectiviteit en efficiency binnen die hulpsystemen te vergroten, hebben de groei onvoldoende kunnen afremmen. De eigenlijke reden daarvan is dat het op microniveau vaak voor alle actoren aantrekkelijker en beter is om gebruik te maken van de beschikbare vangnetten en hulpsystemen, ook al weet iedereen dat daarmee de kosten blijven stijgen. Een typisch freerider-probleem.

Op het terrein van werk en inkomen kunnen de totale kosten voor iedereen worden verlaagd wanneer iedere werkgever op elke veertig reguliere werknemers één medewerker met een arbeidsbeperking tegen het minimumloon in dienst zou nemen – zelfs al zou de arbeidsproductiviteit van die medewerker nihil zijn. De besparingen op uitkeringen en uitvoeringskosten zouden de betaalde minimumsalarissen compenseren.

Tenminste, als inderdaad alle werkgevers hieraan zouden meedoen. Als deelname niet wordt afgedwongen, is het echter voor iedere werkgever onaantrekkelijk om zijn aandeel te leveren. In het klassieke denken kan de staat een oplossing bieden bij freerider-situaties. Het klassieke voorbeeld is dijken en defensie. Door de internationalisering en globalisering van de economie kan de staat echter dit freerider-probleem niet

meer oplossen. Een verplicht quotum, al dan niet in combinatie met fiscale prikkels, is niet effectief in een economie die in open verbinding staat met de rest van de wereld.

Gemeenten kunnen dit probleem net zo min oplossen als de rijksoverheid. Enige scepsis en zorg over de slagingskansen van de WWNV is dan ook begrijpelijk. Hoe kunnen gemeenten werkgevers ertoe bewegen verantwoordelijkheid te nemen en mensen met arbeidsbeperkingen toch een plek te geven?

Een zeer goede, vlotte, mens- en resultaatgerichte intake van de nieuwe doelgroepen in combinatie met een zeer effectieve werkgeversbenadering is noodzakelijk om successen te boeken op microniveau. Voor gemeenten ligt hier voorlopig de crux van de veranderopgave.

Een werkelijke vergroting van het absorptievermogen van de arbeidsmarkt op macroniveau zal echter moeten worden afgedwongen door de enige partij die freeriders kan straffen (en goed gedrag kan belonen!): de consument c.q. de publieke opinie. Door de grenzen aan wat de overheid vermag zichtbaar te maken op lokaal niveau, kan de publieke opinie worden geactiveerd. •

Ter overdenking: een bestelvraagstuk in de praktijk

Zorgwekkend is dat in het vrijwilligers- en verenigingswerk – de schaarse omgevingen waar uitvallers uit de arbeidsmarkt en het onderwijs nog mee konden komen – de betekenis van de huidige stelselcorrecties nog niet is doorgedrongen. In het vrijwilligerswerk, bij voorbeeld in de sport, wordt nog steeds gestreefd naar professionalisering en meer efficiëntie, waarbij vaak het zwakste deel van de vrijwilligers afhaakt. Denk aan de invoering van digitale communicatie als vervanging van de vrijwilliger die nog altijd de clubblaadjes stencilde en zelf rondbracht. Op mesoniveau – het niveau van de professionele ondersteuners en managers van zo'n sector – is sprake van optimalisering. Vaak worden deze ontwikkelingen sterk gestuurd vanuit het efficiëntie-paradigma van de professionals. Dat paradigma houdt echter geen rekening met de effecten op macroniveau, waar in dit voorbeeld sprake is van ernstige inefficiëntie. De afgehaakte vrijwilligers behoren veelal tot doelgroepen van sociaal beleid en sociale voorzieningen. Het verenigingswerk was voor hen vaak een van de weinige plekken waar zij op eigen kracht mee konden komen. Om te voorkomen dat zij in een isolement raken, worden door professionals ontwikkelde en gerunde programma's en projecten ingezet – waaraan soms dezelfde verenigingen waarbij zij vroeger actief waren deelnemen. Hoeveel eenvoudiger, goedkoper en respectvoller zou het zijn om situaties waar vrijwilligers op eigen laagproductieve wijze een plek hebben verworven te koesteren?

Het is urgent dat we ook buiten de domeinen van de decentralisaties leren om inclusiviteit aan de voorkant te organiseren, in plaats van aan de achterkant dure reparaties in te zetten.