

Hannie van Leeuwenlezing, Jantine Kriens, Den Haag 27 oktober 2016

Het gesproken woord geldt.

Dames en heren,

Hartelijk dank voor de uitnodiging om vandaag de Hannie van Leeuwenlezing uit te spreken. Mevrouw Van Leeuwen, het is goed om te zien dat u ook dit jaar weer zelf aanwezig bent.

Ik wil het vandaag met u allen hebben over hoe gemeenten en cliënten samen beleid kunnen maken. Over hoe we collectieve participatie kunnen vormgeven met oog voor individuele verschillen. En over hoe mensen zo veel mogelijk eigen regie en sturing kunnen hebben op hun leven. Kortom, over hoe we optimaal maatwerk kunnen leveren binnen de kaders van de wet én binnen de kaders van de gemeentelijke bankrekening.

Participatie, maatwerk en eigen regie, het zijn dé thema's in de veranderende verhoudingen tussen overheid en inwoners. We denken wellicht dat het thema's zijn die typerend zijn voor de huidige tijd, maar niets is minder waar.

Zo'n veertig jaar geleden kwam ik voor het eerst in aanraking met het werk van Hanna Arendt. Haar ideeën grepen me. Hannah Arendt verwoordde de gedachten die ik zelf nog niet onder woorden had gebracht. Twee van haar inzichten neem ik sinds die tijd mee bij alles wat ik doe.

Het eerste is dat alle mensen een intrinsieke behoefte hebben om in de publieke ruimte aanwezig te zijn en te handelen. In die publieke ruimte komen we anderen tegen en uit de interactie met anderen ontstaat iets tussen mensen. Niet in mensen maar tussen mensen. Voor mij is dat altijd het beeld gebleven van wat een samenleving is: individuele mensen die zich verbinden. Als overheid moet je daaraan bijdragen door antwoord te geven op de vraag hoe je omgaat met verschillen in het publieke domein, en hoe mensen met elkaar in gesprek komen om gezamenlijk de samenleving beter te maken. Wat zijn nog onze gedeelde waarden in de ontzuilde maatschappij?

Het tweede inzicht dat ik meeneem, is dat de mens zich onderscheidt, omdat hij altijd opnieuw kan beginnen. Wij hebben het vermogen om continu te leren van onze fouten, te blijven werken aan verbeteringen en ons handelen bij te sturen.

Ook Hannah Arendt had het in de jaren '50 van de vorige eeuw al over participatie, over bijdragen aan de samenleving. Ze maakte een onderscheid tussen arbeid, werk en handelen. Met arbeid voorzien we in onze dagelijkse levensbehoeften. Met werk produceren we goederen. En met handelen laten we onze stem horen in de samenleving. Ze waarschuwde voor een samenleving waarin consumeren en produceren een doel op zich worden en stelde toen al de vragen die wij vandaag nog steeds stellen. Ik citeer de Canon Sociaal Werk:

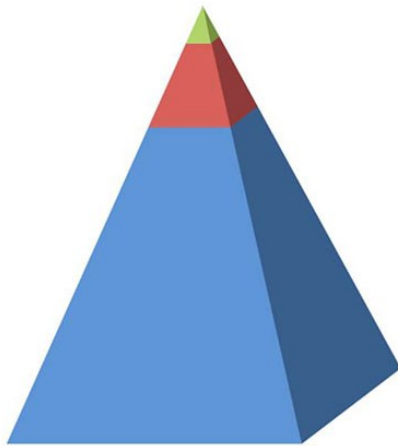
“Arendts analyse wijst op de teloorgang van het politieke, en op de ongebreidelde opkomst van het sociale domein, dat zij vooral als een vorm van consumentisme en maakbaarheidsdenken beschouwt. Arendt stelt het productgerichte denken dat meer en meer de sociale sector domineert, aan de kaak. Het intermenselijk handelen is broos en fragiel en laat zich niet of nauwelijks voorspellen, zeker in de vaak complexe en problematische situaties waarin de sociaal werker zich met zijn cliënten bevindt. Sociaal beleid richt zich juist meer en meer op controleren, sturen en afrekenen. Is de sociaal werker niet meer dan een radertje in de enorme bureaucratieën die dit met zich meebrengt of is hij bereid 'om na te denken over wat we aan het doen zijn'?”

Sociaal beleid als onderdeel van de bureaucratie versus sociaal beleid als vorm van persoonlijke aandacht en maatwerk. Veel actueler kunnen we het niet krijgen. Bijna zestig jaar na dato blijkt Hannah Arendt de beweging te hebben beschreven die met de decentralisaties in het sociaal domein is ingezet. De bureaucratie en de systeemwerkelijkheid moeten plaatsmaken voor een passende aanpak gericht op het individu of het huishouden en diens deelname aan de maatschappij.

Dat is een proces waar we nog volop in zitten. De transitie is afgerond, maar de transformatie is nog in volle gang. Elke dag weer werken gemeenten en sociale wijkteams er samen met cliënten aan om de persoonlijke aanpak te verbeteren.

Dat moeten we doen vanuit wat we in gemeenten inmiddels de radicale omkering noemen. De radicale omkering betekent dat we – nog meer dan we al dachten te doen – de inwoner centraal stellen. Wat heeft de bejaarde mevrouw Pieterse nodig om volwaardig te kunnen meedoen? Hoe kunnen we zorgen dat de familie Van Dijk met de werkloze man en de dochter met gedragsproblemen hun leven weer op de rit krijgt? En ook: wat moeten we organiseren om ervoor te zorgen dat de grootste groep inwoners die zichzelf redelijk redt, zich ook in de toekomst kan blijven redden?

Dat klinkt waarschijnlijk allemaal redelijk logisch, maar toch is het in de praktijk nog niet altijd vanzelfsprekend. Ik wil dat illustreren aan de hand van de piramide, u ziet hem hier in beeld:



Vraag vanuit inwoners 80-15-5%

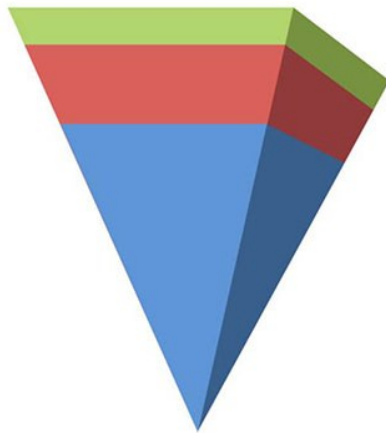
De onderkant van de piramide is de brede basisinfrastructuur van wat ik noem 'algemeen beleid'. 80% van de inwoners vindt zelf oplossingen voor de eigen problemen of heeft voldoende aan een vorm van ondersteuning uit de algemene lokale voorzieningen in de basisinfrastructuur. Zij hebben zelf de regie. Dat betekent dat gemeenten moeten zorgen dat de basisinfrastructuur op orde is. Denk bijvoorbeeld aan algemene zaken als zorg, jeugdzorg, welzijnswerk en speciaal onderwijs die voor iedere inwoner toegankelijk moeten zijn. Met goed algemeen beleid kun je als overheid voorzien in 80% van de vraag met een relatief beperkt budget.

De 15% daarboven heeft meer hulp nodig dan we met de basisinfrastructuur kunnen bieden. Deze mensen hebben relatief ingewikkelde problemen en hebben extra aandacht nodig of zijn niet meer in staat om de regie op hun eigen leven te voeren. Dat vraagt om maatwerk, bijvoorbeeld van sociale wijkteams of met eerstelijnsvoorzieningen. De sociale wijkteams moeten deze mensen kennen en hun aandacht op hen richten en waar mogelijk zorgen dat ze weer in het onderste deel van de piramide terecht komen.

Het topje van de piramide bestaat uit de 5% van de bevolking die meerdere vormen van zorg en ondersteuning nodig heeft. Dan heb je het bijvoorbeeld over dementerende ouderen zonder netwerk, over verwarde personen, of over multiprobleemgezinnen. Deze mensen passen niet in een

steemaanpak of in algemeen beleid. Hier hebben we te maken met de echt complexe problematiek waarvoor individuele trajecten met heel veel aandacht en een relatief hoog budget nodig zijn.

De mate van aandacht die nodig is, kun je als een omgekeerde piramide over dit plaatje heen leggen:



Beleidsinzet 5-15-80%

Hoe hoger in de piramide, hoe meer we als overheid moeten doen. En dus moeten we proberen om de groep die onderin de piramide zit zo groot mogelijk te maken. Gemeenten proberen het zelfoplossend vermogen van mensen te versterken, ze zelfredzamer en vooral 'samenredzamer' te maken. Want hoe groter de onderste laag van de piramide wordt, hoe meer aandacht en budget gemeenten kunnen geven aan de mensen die het echt zelf niet redden en die wél die aanvullende ondersteuning nodig hebben.

Doen we dat al? Ja, maar het kan beter. Mijn stelling is dat we als gemeenten de fout maken om elke keer weer systemen te willen bedenken voor de 5% in het topje dat nooit in een systeem past. En de systemen die we dan verzinnen gaan ten koste van de 80% in de basisinfrastructuur, en ze zetten ook het maatwerk voor de 15% daar net boven onder druk. Dat zie je nu bijvoorbeeld bij de sociale wijkteams gebeuren. De wijkteams die zich vooral zouden moeten richten op de 15% die maatwerk nodig heeft, gaan – vanuit de beste bedoelingen – ook aan de slag met de ingewikkeldste 5%. Terwijl we daarvoor andere, gespecialiseerde zorg hebben. Bijvoorbeeld in veiligheidshuizen, dak- en thuislozenopvang of Veilig Thuisorganisaties. En als een sociaal wijkteam daar dan toch zelf mee aan de slag gaat in plaats van door te geleiden naar specialistische ondersteuning, dan zie je dat dat zo veel aandacht vergt dat er minder tijd en aandacht is voor de groep van 15% net onder het topje. Het mogelijke resultaat daarvan is dat we deze 15% niet kunnen helpen om hun leven op de rit te krijgen of te houden en dat ook zij uiteindelijk in de bovenste 5% belanden. Dat laatste is juist wat we met een gerichte aanpak kunnen en willen voorkomen.

Het moge duidelijk zijn dat de groepen mensen in deze drie lagen van de piramide heel verschillend zijn. De hulp en ondersteuning die zij krijgen zijn gebaseerd op dezelfde wetten, zoals de Wmo en de Jeugdwet. Maar de drie groepen vragen elk een volstrekt andere benadering. Samen beleid maken betekent voor de onderste groep iets heel anders dan voor de bovenste twee groepen. Dat heeft consequenties voor hoe we met inspraak en advies moeten omgaan. Wij als gemeenten, maar ook u als adviesraden.

Simpel gezegd kun je stellen dat "algemene" inspraak en adviezen zoals die vaak door adviesraden worden gegeven nu vooral heel waardevol zijn voor de basisinfrastructuur, voor het algemene beleid. Met deze vorm van inspraak kunnen we samen beleid maken voor de grootste groep die zelf de regie over zijn eigen leven nog heeft.

Maar het wordt al wat ingewikkelder als we een trapje hoger gaan in de piramide. Want vertegenwoordigen de adviesraden ook de groep mensen die maatwerk nodig hebben omdat ze het alleen niet meer redden? Kent u als leden van de adviesraden hun verschillende problemen goed genoeg om met de gemeente het gesprek aan te gaan over welk beleid er nodig is? Ik kan mij voorstellen van niet en dat is geen verwijt. Het is begrijpelijk, want het is een voortvloeisel uit de manier waarop we jaren lang gewerkt hebben, denkend vanuit systemen in plaats van vanuit maatwerk. Maar het vraagt dus wel om een herbezinning op hoe we dit dan wel met elkaar goed kunnen organiseren. Het filmpje dat we net zagen, toont gelukkig aan dat u zich ook met die vraag bezighoudt en dat u ook vindt dat vernieuwing en een andere, integrale maatwerk aanpak nodig is. Want zeker als we naar het topje van de piramide gaan, dan moet de beleidsparticipatie echt aansluiten bij het individuele niveau. De grote verschillen tussen de groepen in de piramide betekenen dat er zowel aan de kant van de gemeenten als aan de kant van adviesraden wat moet veranderen rond beleidsparticipatie.

Adviesraden doen heel nuttig werk, maar ze zullen moeten veranderen, moeten verbreden. Een groot deel van de doelgroep kan of wil namelijk niet vergaderen, maar wil en moet wél gehoord worden. Gemeenten moeten de moeilijkere doelgroepen zien te bereiken, u moet dat als adviesraden ook. Daarom is het goed dat we als VNG en Koepel Adviesraden Sociaal Domein bijvoorbeeld in gesprek zijn over hoe we de jeugd kunnen betrekken. Want lang niet elke gemeente heeft een Jeugdraad en jongeren willen over het algemeen niet vergaderen. Maar hoe betrekken we ze dan wel? Hoe laten we zien dat het ook leuk kan zijn om mee te praten?

Gemeenten moeten de kennis en kunde hebben om een goede basisinfrastructuur neer te zetten én om voor de bovenste twee groepen in de piramide een passend ondersteuningsaanbod te organiseren. We moeten weten of we de juiste dingen doen. Dat kunnen we leren uit onderzoek, van de professionals én door ervaringen van cliënten. Dat laatste is volgens mij dé nieuwe manier van samen met cliënten beleid maken. We moeten leren uit de praktijk en ons op basis daarvan blijven verbeteren. Laat ik daar een aantal voorbeelden bij noemen.

Toen ik nog wethouder was in Rotterdam werkte ik met doelgroepambassadeurs. Een mooi woord voor mensen die uit eigen ervaring iets kunnen zeggen over wat bepaalde doelgroepen nodig hebben. Zo had ik doelgroepambassadeurs van ex-dak- en thuislozen. Dat waren ervaringsdeskundigen die me konden helpen. Daar betaalden we ze ook voor. Als ik voor een groep bewoners stond, dan vertelden zij me wat zij hadden ervaren en wat zij belangrijk vonden. Ik vond het heel fijn om met die mensen samen te werken, juist omdat ik wist dat hun verhalen de échte verhalen uit de praktijk waren. Dat besef moet bij alle gemeenten ontstaan, voor zover dat er niet al is. Dat het waardevol is om niet alleen adviezen te krijgen maar op die manier echt samen beleid te maken.

Een ander voorbeeld is de werkwijze van Arre Zuurmond, de gemeentelijke ombudsman van Amsterdam en omliggende gemeenten. Hij snapt dat je geen vergadering moet beleggen om te toetsen of het ondersteuningsaanbod bovenin de piramide klopt, maar probeert op casusniveau te kijken naar wat de gemeenten daarvan kunnen leren. Dat doet hij door met mensen het gesprek aan te gaan over hoe zij zelf de ondersteuning hebben ervaren. Dat persoonlijke gesprek, het kijken naar afzonderlijke casussen, is in mijn ogen de enige manier waarop je mensen in het topje van de piramide kunt betrekken bij beleidsontwikkeling. Als de ondersteuning maatwerk is, dan moet je mensen individueel betrekken in wat je doet. Uiteraard vooraf tijdens het keukentafelgesprek, maar zeker ook achteraf om ervan te kunnen leren.

Albert Jan Kruiter van het Instituut voor Publieke Waarden doet dat ook. Ook hij haalt ontzettend veel relevante informatie uit casussen. Die aanpak sluit aan bij de gedachte achter de decentralisaties: maatwerk leveren. Hoe meer gemeenten dat maatwerk weten te leveren en hoe verder we komen in de transformatie, hoe breder de bron van je kennis moet zijn om het beleid te toetsen en bij te sturen. In steeds grotere mate worden dan individuele casussen je informatiebron. Uit casussen kunnen

gemeenten leren wat er nodig is om goed maatwerk te leveren. Beleid maken anno nu is wat dat betreft echt wat anders dan hoe we er in vroegere jaren naar hebben gekeken. Om terug te grijpen op Hannah Arendt: het is geen werk, het is handelen.

Dat doet me ook denken aan een ander voorbeeld uit Rotterdam. Het is een mooie illustratie van wat je van casussen kunt leren voor je integrale beleid. In Rotterdam hebben we op een gegeven moment gekeken naar de dossiers van zeventien Marokkaanse jongeren die in de bak zaten. We lichtten hun dossiers door om helder te krijgen wat we nou eigenlijk wisten van deze jongeren. Wanneer kwamen ze bij ons in beeld en waarom? En wat bleek? Meer dan de helft van die jongeren was in de basisschoolleeftijd gemeld bij leerplicht. In de basisschoolleeftijd! Het gebeurt bijna nooit dat kinderen dan al bij leerplicht worden gemeld. Dat was een les voor ons. Het maakte ons duidelijk dat we extra alert moesten zijn als een kind op de basisschool bij leerplicht wordt gemeld. Op die manier casussen analyseren op zoek naar een rode draad, dat is volgens mij de nieuwe manier waarop we beleid moeten maken en bijsturen.

Beleidsparticipatie is in die zin niet voorbehouden aan adviesraden of cliëntenorganisaties. Het is een combinatie van de inbreng van adviesraden, van de ombudsfunctie, van mediators. Beleidsparticipatie is ook een kwestie van zo veel mogelijk samen het gesprek aangaan, samen leren van wat er beter kan en samen beleid maken in plaats van zaken tegen elkaar uitspelen via de rechter.

Dergelijke interactie levert ons twee dingen op. Ten eerste vergroot het het leervermogen van de gemeenten. En ten tweede, en dat is eigenlijk nog veel belangrijker, geven we zo het eigenaarschap weer meer terug aan de inwoner. Met dat laatste bedoel ik dat inwoners niet alleen het gevoel moeten hebben dat ze iets mogen zeggen, ze moeten het gevoel hebben dat ze erover gáán. Zo is het ook ooit geweest.

In de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw waren inwoners de eigenaar van scholen en corporaties. Zij zaten in het bestuur. Vervolgens kregen we een verzorgingsstaat waarin de overheid alles tot in de puntjes ging organiseren. En daarbij ook het eigenaarschap van de inwoners overnam. Als ouders nu invloed willen uitoefenen op het beleid van de school van hun kinderen, dan moet dat via ingewikkelde constructies. Het schoolbestuur is niet meer van de ouders, maar van stichtingen die werken met coöptatie. En huurders hebben geen invloed meer op de corporatie. Alles is zo langzamerhand een zaak van de overheid geworden.

Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat het in alle discussies die we nu voeren over beleidsparticipatie helemaal niet moet gaan over participatie. We noemen het zo, maar het is de verkeerde boodschap. Het moet gaan over eigenaarschap. We moeten niet zeggen: dit is ons beleid, wat vindt u ervan? We moeten veel meer toe naar een mentaliteit waarin we zeggen het is úw school, het is úw woonomgeving, het is úw leven. Dus kom op, heb er invloed op. Werk met elkaar samen, jullie zijn eigenaar. Vertel ons welk beleid we moeten voeren.

Inwoners moeten zich eigenaar gaan voelen van het sociale wijkteam, van de persoonsgerichte aanpak, van de eerstelijnszorg in de buurt. Want als je er van een afstandje naar kijkt, dan is het toch eigenlijk te idioot voor woorden dat we via landelijke sturing proberen om huisartsen zo ver te krijgen dat ze gaan samenwerken in de wijk. Zou het niet veel beter zijn als cliënten en patiënten daar ook invloed op uit kunnen oefenen?

Dat geldt ook voor de sociale wijkteams. Die zouden in mijn ogen toe moeten naar een werkwijze waarbij ze bijvoorbeeld één keer in het jaar en soort 360-graden-feedback houden met mensen in de wijk. Wat hebben jullie gemerkt van onze inzet? Hebben we het goed gedaan? Wat zou er anders moeten? Het is doodzonde als je dit soort dingen alleen op het niveau van de gemeente doet. Dat moet je doen op de plekken waar de professionals zitten die rechtstreeks contact hebben met de

inwoners van de wijk. Zo organiseer je een interactie in de wijk waar als het goed is meer *checks and balances* uit komen. En zo laat je inwoners ervaren dat ze echt invloed hebben.

Er zijn al mooie voorbeelden van inwoners die het eigenaarschap hebben teruggepakt. Kijk naar het dorp Austerlitz in de gemeente Zeist. Inwoners van Austerlitz hebben een aantal jaren geleden zelf een enquête gehouden onder alle inwoners met de vraag of zij in Austerlitz oud willen worden. Dat wilde een deel van de inwoners inderdaad, maar het aanbod van zorg en woningen sloot niet op die behoefte aan. Ze zijn vervolgens gaan nadenken wat er dan nodig was. Zo ontstond de zorgcoöperatie Austerlitz Zorgt, die het mogelijk wil maken dat inwoners zo lang mogelijk in het dorp kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. En als daar beperkingen in zijn, zorgt de coöperatie ervoor dat de juiste zorg wordt ingehuurd. De inwoners van Austerlitz hebben dat zelf in de hand, want ze zijn zelf eigenaar van de coöperatie.

Het Brabantse Hogeloon was een aantal jaren eerder het eerste dorp met een zorgcoöperatie. Dat leverde ook bijzondere vraagstukken op. Landelijke wetten en regels botsen soms met de huiselijkheid die hoort bij langer thuis blijven wonen en de mensgerichte, integrale aanpak van een zorgcoöperatie. In Hogeloon wonen bijvoorbeeld vijf demente ouderen bij elkaar in een huis. De dokter komt af en toe langs om te kijken hoe het met de bewoners gaat. Tussen de middag haalt hij een visje, maar dat mag eigenlijk niet. Dat voldoet niet aan de normen. In Hogeloon hebben ze daarom besloten niet meer met bestaande zorginstellingen te werken. Ze hebben toestemming gekregen van de Inspectie om eigen kwaliteitscriteria op te stellen.

De inwoners van Austerlitz en Hogeloon hebben dus de regie teruggepakt, zij maken zelf de afwegingen in wat ze belangrijk vinden. Ze denken daarbij niet vanuit wetten, maar vanuit wat er voor inwoners nodig is om gelukkig te zijn en mee te kunnen doen in de samenleving. Dat moeten we als gemeenten ook meer gaan doen. Minder denken in bijvoorbeeld termen van de Wmo, meer denken in mensen. Als in een gemeente bijvoorbeeld het aantal ouderen toeneemt en de woningvoorraad past daar niet bij, dan moet je niet alleen de zorg goed organiseren, maar moet je ook afspraken maken met de corporaties. En je moet ook oog hebben voor eenzaamheid, dingen doen waardoor ouderen betrokken blijven bij de lokale samenleving. De vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen, gaat over al die dingen. De informatie die we uit de samenleving nodig hebben om goed beleid te kunnen maken, gaat dus ook over al die dingen. Dat moeten we samen in beeld krijgen, vooral door te leren van individuele ervaringen.

Ik zie het als een verantwoordelijkheid van de gemeenten, als een lokale systeemverantwoordelijkheid, dat we de ervaringen van alle inwoners en de kennis die de wetenschap en de praktijk ons bieden optimaal benutten. Het is onze verantwoordelijkheid dat het systeem van *checks and balances* goed functioneert. Voor alle lagen in de piramide. De infrastructuur om dat te doen voor de onderste 80% is behoorlijk op orde. Maar we moeten ook op zoek naar de verhalen en ervaringen in de top van de piramide. Ik daag ook u uit om daar ook naar op zoek te gaan. Kijk wat er in de wijken gebeurt, kijk wat er echt gaande is. En deel het met ons, met de gemeenten. Want juist door interactie ontstaan waardevolle ideeën. In het sociaal domein moeten we continu reflecteren en – in de woorden van Hannah Arendt – ‘nadenken over wat we aan het doen zijn’.

Laten we die handschoen gezamenlijk oppakken en laten we in de komende tijd proberen manieren te vinden om inwoners weer het gevoel te geven dat zij eigenaar zijn van de zorg en ondersteuning in hun eigen gemeente. Laten we samen zorgen dat niet het systeem maar de mens centraal staat en dat we maatwerk kunnen leveren.

Dank u wel.