

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2023 – Volume 32, Issue 1, pp. 23–27
<http://doi.org/10.18352/jsi.756>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Rotterdam University of Applied Sciences
Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Willemijn van der Zwaard. **Omwille van fatsoen: De staat
van menswaardige zorg.** Den Haag: Boom Bestuurskunde,
2021, € 48,00, pp. 244. ISBN 9789462362222.

BOOKS

RICK KWEKKEBOOM

Rick Kwekkeboom, lector Langdurige zorg en ondersteuning, Hogeschool van Amsterdam.

E-mail: r.kwekkeboom@hva.nl

OMWILLE VAN FATSOEN

In augustus 2021 verscheen onder de titel *Omwille van fatsoen: De staat van menswaardige zorg* een doorwrochte studie naar wat de auteur op de achterflap “de risico’s van de ‘institutionele vernedering’ in de Nederlandse verzorgingsstaat” noemt. Willemijn van der Zwaard schrijft in haar proefschrift verwonderd te zijn over “het gemak waarmee politiek en beleid opvattingen over een menswaardig bestaan institutionaliseren” en stelt dat de Nederlandse verzorgingsstaat de menselijke waardigheid, die zij voor iedereen wil garanderen, onder druk zet. Waar zij de eerste these onderbouwt met een brede en kritische analyse van Nederlandse wetgeving op het terrein van de verzorgingsstaat, wordt de tweede geïllustreerd met de uitkomsten van een observationele studie van de werkzaamheden van een buurtteam in Utrecht.



De totstandkoming van de verzorgingsstaat

Voor de beschrijving van de totstandkoming van de verzorgingsstaat in Nederland gaat Van der Zwaard terug naar de invoering van de Armoedewet in 1854, om via o.a. het rapport *Sociale Zekerheid* van de Commissie Van Rhijn uit 1945, uit te komen bij de diverse volksverzekeringswetten (AOW, AWW, ABW en AWBZ) die in de jaren '50 en '60 werden ingevoerd. Bij deze beschrijving maakt zij gebruik van de filosofische, bestuurskundige en meer politicologisch-sociologische beschouwingen van binnenlandse en buitenlandse wetenschappers als De Swaan (1989), Schuyt (1983), Frissen (2007), Trommel (2018), Margalit (1998), Weber (1922 in Weber & Weber, 2001) en Lipsky (2010). Uit deze beschrijvingen doemt een beeld op van een goedbedoelende, maar tegelijkertijd sterk normatieve overheid, die tamelijk eenzijdig bepaalt wat 'fatsoen' is en wat er (door de overheid of daaraan gerelateerde instanties) gedaan moet worden om dit fatsoen te garanderen. Diezelfde overheid geeft daarbij ook aan wat de grenzen van dit fatsoen zijn en wat dus van een burger verwacht mag (moet?) worden om de term 'fatsoenlijk' te verdienen.

Uit de lijst van hierboven aangehaalde denkers en commentatoren kan al worden afgeleid dat het hier gaat om een grondige beschouwing van de totstandkoming van een beleid en voorzieningenaanbod in Nederland, gericht op het realiseren van bestaanszekerheid voor alle Nederlanders. In lijn met de toon die al op de achterflap is gezet, geeft Van der Zwaard een kritische beschouwing. Goede bedoelingen zijn geen garantie dat daadwerkelijk 'het goede' gedaan wordt, ook of juist omdat deze bedoelingen blijken te geven van een hoge mate van normativiteit. Dat was zo bij de invoering van de Armoedewet en is het, zo stellen ook Frissen (2007) en Trommel (2018), in de 21^e eeuw nog steeds.

Een casestudy

De beschrijving van de grondvesten van de Nederlandse verzorgingsstaat mondt uit in het definiëren van deze normativiteit als een "samenspel van mens, werk en taak". Het is de manier waarop dit samenspel wordt vormgegeven, die bepaalt of en wanneer de Nederlandse verzorgingsstaat verzandt in de 'institutionele vernedering' waar de auteur bang voor is. Voor het onderbouwen of mogelijk weerleggen van dit mechanisme heeft de auteur een casestudy uitgevoerd in de vorm van een participerende observatie van de werkzaamheden van een buurtteam in Utrecht. De inrichting van buurtteams is een tamelijk algemene reactie van gemeenten in Nederland op de opdracht die zij in 2015 hebben gekregen. In dat jaar werd een drietal wetten (Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning Wmo 2015 en Participatiewet)

ingevoerd die gezamenlijk de beleidsverantwoordelijkheid voor het 'sociale domein' bij de lokale overheden neerlegden. Een van deze opdrachten die de gemeenten sinds deze decentralisatie hebben, is het bevorderen van afstemming tussen de diverse beleidsterreinen die met de wetswijzigingen onder de reikwijdte van het lokale beleid zijn gekomen. Een veel gekozen antwoord was het vormen van teams van waaruit de daarin opgenomen (sociale) professionals burgers de nodige hulp en ondersteuning geven.

Per gemeente kan reikwijdte en samenstelling van de teams verschillen en in Utrecht is, blijkens het proefschrift van Van der Zwaard, gekozen voor het binnen één buurtteam onderscheid maken tussen ondersteuning aan volwassenen (rond werk, inkomen en Wmo-voorzieningen) en hulp en ondersteuning aan jongeren. In het onderzoek wordt haast minutieus verslag gedaan van de dagelijkse wederwaardigheden van de leden van het buurtteam, op basis waarvan dan vervolgens de diverse (afzonderlijke) aspecten van het samenspel tussen mens, werk en taak worden besproken.

Op deze manier schetst de auteur enkele hoofdstukken lang een indrukwekkend beeld van de werkelijkheid waarin sociale professionals hun werk doen en welke belemmeringen en obstakels zij, in het belang van de burgers die een beroep op hen doen, hebben weg te nemen. De casestudy mondt, - gezien de inzet van het hele onderzoek niet verrassend -, in een oproep aan politiek en beleid om te reflecteren op de normatieve grondslagen van de verzorgingsstaat en zich bij elke maatregel af te vragen of de waardigheid van het individu wel geborgd is.

Indrukwekkend maar ook onevenwichtig

Zoals hiervoor al een paar keer aangegeven, geeft dit boek een indrukwekkende verhandeling van enerzijds de totstandkoming van de Nederlandse verzorgingsstaat – met zo zijn voors en tegens – en anderzijds een boeiende en onthullende beschrijving van de werkelijkheid van het sociaal werk binnen een buurtteam, waartoe de wetswijzigingen in 2015 de aanzet hebben gegeven. Zeker aan dit tweede deel ontleent het boek zijn gigantische waarde voor de discussie over de verwachtingen die sinds 2015 zijn gewekt bij het gemeentelijke beleid voor het sociale domein. Het gaat dan niet om een antwoord op de vraag of gemeenten – of de sociaal werkers – het 'goed' doen maar meer om een reactie op de veronderstellingen die aan de wetswijzigingen ten grondslag hebben gelegen.

Juist omdat het boek een zo belangrijke kwestie aansnijdt, is het jammer dat het, in al zijn doorwroetheid, toch onevenwichtig is. In het eerste deel wordt uitgebreid stilgestaan bij de totstandkoming van de Nederlandse verzorgingsstaat. Daarbij is de beschrijving echter beperkt

BOOKS

tot wet- en regelgeving (inclusief de maatschappelijke discussie daarover) op het terrein van de materiele bestaanszekerheid. Er wás aanvankelijk ook alleen (landelijke) aandacht voor armoedebestrijding en het bieden van sociale zekerheid, maar die ging vanaf eind 19^e eeuw gepaard met het ontwikkelen van beleid rond onder andere (publieke) gezondheidszorg, arbeidshygiëne en zorg voor ouderen en psychiatrische patiënten (De Boer, 2006; Schrijvers, 1980). De verzorgingsstaat in Nederland omvatte dus méér dan alleen armoedebestrijding en het (onder voorwaarden) verzekeren van voedsel en onderdak. En, parallel aan de uitbouw van de sociale zekerheid in de naoorlogse wederopbouw in Europa, werd ook in Nederland de zorg voor ouderen, psychisch kwetsbaren en jongeren onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid verder ontwikkeld en onder de reikwijdte van (landelijke) wet- en regelgeving geplaatst. Ik haal dit aan omdat de gemeenten binnen het sociale domein verantwoordelijk zijn voor zowel materiele bestaanszekerheid als toeleiding tot arbeidsmarkt, publieke gezondheidszorg én zorg en ondersteuning van ouderen, mensen met een beperking en jeugd en jongeren. Ook deze terreinen kennen dus hun historie én hun mensbeelden en fatsoensnormen. Die vallen niet altijd samen met die rond sociale zekerheid en financiële redzaamheid. In een betoog over fatsoen en menselijke waardigheid had aandacht daarvoor mijns inziens niet mogen ontbreken, juist omdat de diversiteit het spanningsveld kenmerkt waarbinnen gemeenten, en daarmee ook de sociaal werkers, in samengestelde buurt- of wijkteams moeten opereren.

Dat hiervoor geen aandacht is weegt mijns inziens nog zwaarder doordat de indruk wordt gewekt dat per 2015 zo'n beetje alle beleidsverantwoordelijkheden binnen het sociale domein bij de gemeenten terecht gekomen zouden zijn. Dat een bewindspersoon, Minister Plasterk, dat in een brief aan de Tweede Kamer wel suggereert is natuurlijk verwarrend, maar de werkelijkheid is een andere (*Kamerstukken II*, 2013). De gemeenten waren al voor 2015 verantwoordelijk voor uitvoering van de Bijstandswet, de Wet sociale werkvoorziening en de Wmo die in 2007 werd ingevoerd. In die Wmo waren de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen gehandicapten en de vanuit de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) overgehevelde huishoudelijk zorg opgegaan en waren gemeenten verantwoordelijk voor het preventieve jeugd- en jongerenwerk. Met de wijzigingen in 2015 kregen gemeenten 'alleen' taken erbij voor de jeugdzorg en jeugdhulpverlening, voor beschermd wonen en een deel van de Wajong (Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten). De vier grote steden, dus ook Utrecht, hadden de taken op het gebied van jeugd overigens al. Dus het pakket is per 2015 niet zo heel veel groter geworden. Wel kregen de gemeenten nog uitdrukkelijker de taak om de samenhang en afstemming tussen die wetten te bevorderen, terwijl de randvoorwaarden nog altijd bepaald worden door de afzonderlijke departementen, die de kaders voor de gedecentraliseerde wetgeving bepalen.

De facto blijken het dus de sociale professionals te zijn in de nog altijd zeer heterogeen samengestelde wijk- of buurtteams, die met deze verschillende normen en opvattingen binnen één lokale context te kampen hebben. Zij nemen hun geschiedenis mee en dat vertaalt zich in een andere benadering van de cliënten en hun vragen; het in één team gaan samenwerken vaagt die verschillen niet meteen weg. Het door van der Zwaard veronderstelde *samenspel tussen mens, werk en taak* voor het definiëren van normativiteit zou aan diepgang en overtuigingskracht gewonnen hebben als zij de historie van de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheden breder had verkend en beschreven.

REFERENTIES

- De Boer, A. (Red.). (2006). *Rapportage Ouderen 2006. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie Van Rhijn. (1945). *Sociale Zekerheid*. Den Haag: Commissie Van Rhijn.
- Frissen, P. H. A. (2007). *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkheid*. Van Gennep.
- Kamerstukken II, kst-33400-VII nr. 59. (2013, 25 februari). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Decentralisatiebrief). Overheid.nl. Geraadpleegd van Kamerstuk 33400-VII, nr. 59 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Margalit, A. (1998). *The decent society*. Harvard University Press.
- Schuyt, C. J. M. (1983). *Tussen macht en moraal: Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*. Samsom.
- Schrijvers, G. (1980). *Regionalisatie en financiering van de Engelse, Zweedse en Nederlandse gezondheidszorg*. Lochem-Poperinge: De Tijdstroom.
- De Swaan, A. (1989) *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Uitgeverij Bert Bakker.
- Trommel, W. A. (2018). *Veerkrachtig bestuur: voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Boom Bestuurskunde.
- Weber, M., & Weber, M. (2001). *Max Weber-gesammelte Werke: mit dem Lebensbild von Marianne Weber* (Vol. 5800). Berlin: Directmedia Publ.