



Essay

De staat van het sociaal domein

Terug-, rond- en vooruitkijken



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Een lastige vraag	6
Golven van verandering	7
Terugkijken: wat was de ambitie?	9
Rondkijken: hoe staat het er voor?	12
De ruimte en fuik van gemeenten	16
Het ecosysteem van zorg en ondersteuning	19
Wonen, werk en welbevinden	22
Vooruitkijken	24
Van Rijk naar gemeenten: naar betere randvoorwaarden	24
Van overheid naar samenleving: naar aansluiting bij het gewone leven	26
Van aanbod- naar situatie-gestuurd: naar een sterke uitvoeringskracht	28
Gebruikte bronnen	30

Voorwoord

Het sociaal domein heeft de afgelopen jaren voor heel wat beroering gezorgd. Mooie ambities, hoge verwachtingen, veel gerealiseerd, maar ook de nodige hindernissen ondervonden. Vijf jaar na de decentralisaties is het goed de balans op te maken. Waar staan we nu? Wat ging goed, wat minder en wat hadden we niet verwacht?

Rond 2010 verschenen vanuit de VNG diverse rapporten waarin de contouren van de decentralisaties werden geschetst. In bijgaand essay, geschreven door Rienk Janssens, beschrijven we wat er van de geformuleerde doelstellingen en de geschetste randvoorwaarden tot stand is gekomen. Wat wilden we met de veranderingen bereiken en is dat gelukt? Waar liggen de komende tijd vanuit deze analyse de opgaven?

Door zijn breedte en diepte geeft het essay een treffend beeld van de ontwikkelingen in het sociaal domein. Over veel mogen we tevreden zijn. Inwoners zijn blij met de ontvangen ondersteuning en zien hun mogelijkheden tot participatie daardoor groeien. Gemeenten blijken in staat om innovatieve verbindingen te leggen tussen bijvoorbeeld zorg, werk en onderwijs. Kwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid, twee belangrijke doelstellingen van de hervorming, krijgen zo een impuls.

Tegelijk zijn er zaken die tegengevallen. De context waarin gemeenten opereren is niet eenvoudig. Enerzijds beschikken ze vanuit de aard van wetgeving over veel manoeuvreerruimte, anderzijds blijken ze langzaam in een soort fuik terecht te komen. Verantwoordelijkheid voor instroom vanuit andere domeinen (medisch en onderwijs) is niet gepaard gegaan met eigen financieringsbronnen of een deugdelijk financieel vangnet. Eigenlijk zijn de randvoorwaarden om als gemeenten de toegenomen verantwoordelijkheden waar te kunnen maken niet meegegroeid. Tussentijdse uniformerende maatregelen als gevolg van rechterlijke uitspraken (schoon huis) en landelijke ingrepen (abonnementstarief) hebben de speelruimte voor gemeenten zelfs kleiner gemaakt.

Hierdoor is een ambigue situatie ontstaan. Terwijl gemeenten bezig zijn met tekorten en door gebrekkige randvoorwaarden hun energie verliezen aan het systeem, zet het Rijk vanuit grootschalige programma's gemeenten aan op inhoud en lijkt het huiverig voor al te grote systeemaanpassingen. De rollen zijn precies

tegenovergesteld als ze zouden moeten zijn. De spanning die dit veroorzaakt, komt het veranderingsproces niet ten goede.

Het geeft echter geen pas alleen naar het Rijk te kijken. Als gemeenten kunnen we ook zelf sturen om meer inhoudelijk en financieel grip te krijgen. Door consequent te zijn in het proces van beleid, inkoop en verantwoording. Door de hardnekkigheid van individueel gestapeld aanbod te doorbreken. Door het gesprek aan te gaan over wat goede zorg is en met scholen afspraken te maken over al te snelle doorverwijzingen. Grip en het werken aan de doelstellingen zijn niet alleen een kwestie van (meer) geld, maar ook van organisatie, kwaliteit en visie.

Naast de complexe context waarin gemeenten hun taken moeten waarmaken – vaak komen inwoners pas in beeld als het op andere terreinen vanuit oogpunt van bestaanszekerheid en participatie 'fout' is gegaan – schetst het essay drie oplossingsrichtingen om de decentralisaties en de hulp aan inwoners blijvend te borgen. Behalve bovengenoemde eigen sturingsmogelijkheden is er ten tweede herstelwerk nodig als het gaat om de financiële en bestuurlijke randvoorwaarden. Dat is niet meer dan een recht te zetten omissie bij het aangaan van de decentralisaties. Het essay bevat hiervoor diverse suggesties en inmiddels heeft het Rijk ook een interbestuurlijke werkgroep hiervoor in het leven geroepen.

Een derde aanbevelingslijn ligt in de beweging naar de samenleving en het gericht aanbieden van ondersteuning voor wie het wel en niet nodig heeft. Ontzorgen en normaliseren, het credo voorafgaand aan de decentralisaties, komt maar mondjesmaat tot stand. Onder het mom van preventie komen we wel tijdiger in actie, maar is de route naar klassiek-medisch en individugerichte interventies nog de gebruikelijke. Dat dit geen gemakkelijke opgave is en van alle actoren inzet vraagt, mag duidelijk zijn.

We eindigen met de constatering dat het totaalbeeld zeker niet verontrustend is. Bij een grootschalig veranderingsproces als deze zijn talloze actoren, domeinen, wetten, geldstromen en achterliggende waarden betrokken, zodat van een lineair stuurbaar proces geen sprake is. Het is daarom goed, zoals het essay aangeeft, de hoofdrichting van de beweging in de gaten te houden. Ondanks alle verbeteropgaven is er gelukkig met die hoofdrichting niets mis. Ja er ligt veel huiswerk – bij het Rijk, bij gemeenten, in de onderlinge samenwerking en in die met andere partners –, maar de ingeslagen route, zo maakt de analyse duidelijk, is nog steeds de juiste.

Jantine Kriens
Algemeen directeur VNG

Ali Rabarison,
Directeur Inclusieve Samenleving, VNG

Een lastige vraag

Hoe ver zijn we met het sociaal domein? Het is een even aanlokkelijke als lastige vraag. Vier jaar na diverse decentralisaties (Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet) is de behoefte groot te weten waar we staan. Heeft de stelselwijziging geleid tot meer kwaliteit van zorg en ondersteuning die beter aansluit bij de behoeften van mensen?, vragen Eerste Kamerleden naar aanleiding van de laatste SCP-overall-rapportage-sociaaldomein aan het Kabinet. Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, welke aanvullende maatregelen zijn nodig? (Eerste Kamer 2019). De vragen ademen betrokkenheid, informatiebehoefte maar ook onmacht. Het beeld dat uit de overall rapportage opstijgt, is naast rijk namelijk ook diffuus. Gemeenten doen het (begrijpelijk) allemaal anders, maar waar staan we dan? Kan de minister iets zeggen over de factoren die bijdragen aan de beoogde kostenreductie en integrale ondersteuning? Wanneer en op basis waarvan is de regering tevreden over de implementatie van de stelselwijziging?

Deze vragen zijn natuurlijk legitiem. Als politiek verantwoordelijke wil je beoordelen of de verandering die je mede in gang hebt gezet, aan de verwachtingen voldoet. Dat ben je aan de kiezers, aan de inwoners die belasting betalen, verplicht. Maar hoe doe je dat? Hoe kun je vaststellen of en wanneer een dergelijk majeure verandering geslaagd is? Aan de hand van welke criteria en van welke resultaten? En is de beoordeling niet afhankelijk van de positie die je inneemt? Die van Kabinet, volksvertegenwoordiger, cliëntorganisatie, gemeente (en haar vereniging) of (zorg)aanbieder?

Als VNG vinden we het van belang de vraag waar we staan in het sociaal domein blijvend te stellen. Tegelijk kennen we onze beperkingen. Een dergelijk majeur veranderproces is niet eenduidig te beoordelen, we komen daarop terug. Bovendien is vier of vijf jaar eigenlijk te kort voor een afgewogen oordeel. Toch doen we een poging, en wel door onze blik in drie richtingen te wenden. We kijken terug: wat waren de (onze) beweegredenen, motieven, verwachtingen en ambities toen we de decentralisaties ingingen? Hebben we die kunnen vasthouden of hebben we ze onderweg om redenen moeten bijstellen? We kijken rond: hoe staat het er nu voor? Kunnen we uit alle rapportages, evaluaties, gesprekken en bijeenkomsten een beeld vormen in hoeverre de ambities en doelstellingen zijn of worden gehaald? Maar ook: welke nieuwe ontwikkelingen en opgaven komen op ons af? We kijken vooruit: noopt het terug- en rondkijken tot aanpassing van onze visie?

Golven van verandering

Eerst iets anders. De verandering in de organisatie van zorg, (arbeids)participatie en ondersteuning is, we zeiden het al, van een majeur niveau. Het is verleidelijk die van meet af aan te willen sturen, controleren en beheersen. Inmiddels weten we dat dat onmogelijk is en zelfs averechts kan uitpakken. De ontwikkeling in het sociaal domein heeft alle kenmerken van wat in de wetenschap bekend staat als "een complex en open systeem", waarbinnen weliswaar verschillende fases van zelfordening en verandering optreden, maar die nooit helemaal te sturen, laat staan te voorspellen valt (oa. Zuiderhoudt e.a. 2002; Van Dijk 2014).

Erkenning hiervan en inzicht kunnen helpen om met een zekere gemoedsrust de veranderingen tegemoet te treden (vergelijk Meijs 2017). Niet alles verloopt even planmatig, er zullen zich altijd onvoorspelbare ontwikkelingen voordoen en op sommige plekken zal er eerder resultaat zijn dan elders. Dat hoort nu eenmaal bij een dergelijk grootschalig veranderingsproces. De veelheid aan actoren (gemeenten, aanbieders, Rijk, cliënten, werkgevers, scholen, ouders, professionals, verzekeraars, landelijke instellingen als Belastingdienst en UWV etc.), domeinen (werk,



zorg, onderwijs, welzijn, jeugd, schuldhulpverlening), wetten en geldstromen (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet, maar ook Zvw, Wlz, Wpg) en achterliggende principes en waarden (inclusie, effectiviteit, doelmatigheid, meedoen, kostenbeheersing, democratische vernieuwing enz.) maken het onmogelijk te werken via de gedachte van 'planning and control', hoe graag we dat ook zouden willen.

Inzicht in het verloop van veranderingsprocessen kan daarbij helpen. In zijn onlangs verschenen De veranderende gemeente (en zijn analyse geldt ongetwijfeld ook het Rijksbeleid) schetst Thijs Homan een treffend en tegelijk ontvullend beeld over verandertrajecten, waarvan gemeenten er gemiddeld permanent tegen de twintig (!) hebben lopen (Homan 2019). Wie denkt dat deze verandertrajecten leiden tot directe en planbare resultaten, heeft het mis. De voornaamste functie van deze formele inspanningen is om de verwachtingen, vragen en behoeften van externe partijen (inwoners, bedrijven, ketenpartners, maar ook medeoverheden en kennisinstellingen) te temperen en te kanaliseren. Zeker niet onbelangrijk – ze hebben een legitimerende waarde –, maar vaak komen ze niet verder dan de teken-, gespreks- of ontwerptafel. Tegelijk passen gemeenten zich wel voortdurend aan de behoeften en eisen van de tijd aan. Dat is echter niet het resultaat van formele verandertrajecten, maar ontstaat door een subtiel samenspel van talloze opborrelende veranderactiviteiten (zogenoemde 'veranderfontein-tjes') ergens in de organisatie of daarbuiten, die – soms in interactie met de formele trajecten maar evenzo vaak los daarvan – zorgen voor een almaar kolkende zee aan veranderingen. Van lineaire of stuurbare trajecten is geen sprake, eerder van een permanent proces waarbinnen het nooit helder is welke activiteit op welke manier precies ingrijpt op een andere en daarmee de totaalbeweging aan verandering beïnvloedt. Een activiteit, plan of initiatief zit soms op een golf, soms in een dal, maar dat heb je niet altijd in de hand. Golven zijn immers mede afhankelijk van ontwikkelingen (golven) elders.

Dat wil niet zeggen dat toekijken het enige is dat overblijft. Integendeel, alle actoren – bestuurders, beleidsmakers, professionals, leidinggevenden, uitvoerders etc. – hebben ook weer invloed op de verandering. Dit vraagt om subtiel en tegelijk daadkrachtig leiderschap en kennis van hoe de verandering zich voltrekt. Door de golven, fases en gedragspatronen van actoren te volgen, ontstaat zicht op de ontwikkeling, waar verstarring optreedt, waar een tegenbeweging zich aandient en waar iets van consolidatie. Zolang het geheel zich conform de verwachtingen beweegt, is er geen reden tot overhaaste acties. En mocht er toch iets anders plaatsvinden, dan biedt dat een titel om het gesprek aan te gaan, soms stevig – er kunnen zeker tegenbewegingen plaatsvinden die contraproductief zijn –, maar altijd met de grote lijn voor ogen.

Terugkijken: wat was de ambitie?

Wat was ook al weer die lijn? We gaan terug naar een aantal (oude) rapporten vanuit de VNG: *Wil tot verschil* (2006), *De eerste overheid* (2007) en *Bouwen op de kracht van burgers* (2012), waar de contouren van de decentralisaties werden neergezet. Of eigenlijk nog naar de periode daarvoor, want ook deze rapporten kwamen niet uit de lucht vallen.

Tegen het eind van de twintigste eeuw was een aantal bewegingen zichtbaar die vroegen om een politiek-maatschappelijk antwoord wat betreft de organisatie van publieke voorzieningen. De eerste was een financiële. De curve van overheidsuitgaven aan zorg verliep al jaren steiler dan die van het Bruto Nationaal Product, wat, zeker met de verminderde gasopbrengsten, langzamerhand zorgde voor een nijpende situatie. De tweede was de omgang met maatschappelijke heterogeniteit. De tijd van de verzuiling was voorbij en de instanties die voortkwamen uit het particulier initiatief – scholen, welzijnsinstellingen, woningcorporaties, omroepen en ziekenhuizen – waren door wetgeving en financiering geleidelijk in het domein van de overheid terecht gekomen. Solidariteit kwam niet meer tot stand via directe interacties tussen mensen, maar indirect en anoniem via de band van belasting en premiebetaling. Effectief en doeltreffend, maar gelet op de eerste beweging rondom de financiën ook spannend. Bovendien werd duidelijk dat inwoners wel erg gemakkelijk dronken uit de anonieme overheidsbron. Niet alleen ontstond er een mechanisme van generiek overgebruik – mensen gingen van voorzieningen profiteren vanuit rechtsoverwegingen, niet vanuit behoefte of onvoldoende balans tussen draaglast en draagkracht –, ook smoorde het de onderlinge betrokkenheid en solidariteit. Dat gold de onderlinge zorg en ondersteuning, maar evenzogoed zaken als wijkleefbaarheid. Was er overlast van hangjongeren dan hadden professionals contact met zowel bewoners als jongeren, terwijl deze elkaar niet meer tegenkwamen: het onderlinge contact was weggeorganiseerd (RMO 2008). Aanbieders van zorg en ondersteuning begonnen ook steeds meer op elkaar te lijken. Ze raakten minder vanuit onderscheiden missies geënt op maatschappelijke doelgroepen en achterbannen en meer op de algemene voorwaarden om voor overheidssubsidie in aanmerking te komen. Het gevolg was een grote hoeveelheid aan dezelfde aanbod gedreven organisaties met dito financiering (RMO 2010).

Ondertussen werd duidelijk dat de samenleving weliswaar minder verzuild was, maar nog even of zelfs meer heterogeen, zij het langs andere scheidslijnen: inkomen, opleiding, sociale vaardigheden, netwerk, migratieachtergrond, gezondheid, etc. Mensen in de hulpverlening hadden maar al te goed door dat al dat overheidsaanbod moeilijk aansloot bij datgene wat mensen ontbeerden: hulp en zorg ten behoeve van de eigen situatie, maar ook (voor een niet onbelangrijke groep) een dak boven het hoofd, voldoende inkomen om te leven, een kring die zich om je bekommert en waar je terecht kunt. Hoe konden we deze heterogene vragen en behoeften tegemoet treden, nu de tijd van de verzuiling voorbij was? Was het mogelijk nieuwe vormen van maatwerk en aandacht te bieden, die uitgingen van de inwoners en hun verbanden en waarin overheidsaanbod aansluitend was in plaats van generiek verstrekkelijk?

Voor de opstellers van *Wil tot verschil* (2006) waren variatie en pluriformiteit dan ook het vertrek- en uitgangspunt. Verschil was niet alleen in de samenleving zichtbaar, maar moest ook – de commissie schetste het beeld voor 2015 – ijkpunt worden voor beleid, tot aan de keuze van bestuursmodellen aan toe. Van hiërarchie mocht geen sprake meer zijn, inwoners bepaalden (via de gemeenteraad) zelf de meest passende sturingswijze, waarbij het vooral de taak van gemeenten was om inwoners ruimte te bieden zodat zij in staat waren “hun eigen gemeenschappen vorm te geven en zichzelf daarbinnen te ontplooiën”. *De eerste overheid*



(2007) doordacht vervolgens de consequenties hiervan voor de bestuurlijke verhoudingen en kwam uit bij een 'kanteling van staat'. Gemeenten waren geen 'lagere' maar 'medeoverheid' en voor inwoners zelfs eerste overheid. Als inwoners overheidshulp nodig hadden, dan waren de gemeenten het adres, tenzij er redenen waren een taak bij een andere overheid te beleggen. Dat moest wel gevolgen hebben: afslanking van de rijksoverheid, constitutionele versterking van de autonome positie van gemeenten, ruimere financiële armslag via eigen belastingeninkomsten en – niet onbelangrijk – voor elke overheid zelfbinding als leidraad (dat wil zeggen rolvastheid, zodat ze niets zouden ondernemen buiten hun bevoegdheden, ten opzichte van medeoverheden én van inwoners en maatschappelijke verbanden).

Inwoners centraal, was ook het motto van *Bouwen op de kracht van burgers* (2012). Overheidsaanbod diende conform de titel aan te sluiten op wat de samenleving zelf kon organiseren en moest 'op maat', 'integraal' en vanuit een 'ontschot sociaal domein' gebeuren. Het rapport ademde ambitie en hoge verwachtingen: het doel was een vitale samenleving met actief participerende burgers, waar nodig ondersteund door de (lokale) overheid. Ook hier werden voorwaarden benoemd: greep houden op kostenontwikkeling bij interventies vanuit het Rijk, minimale processen van verantwoording, rekening houden met lokaal verschil bij toepassing van rechtsgelijkheid, zorgvuldige balans tussen gegevensuitwisseling enerzijds en privacy-rechten van hulpvragers anderzijds, solide gemeentelijke uitvoeringskracht over bestaande domeinen heen, en een nieuw 'professioneel bondgenootschap' met instellingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Vatten we het samen dan was de ambitie destijds samengebond in drie te realiseren bewegingen: *van Rijk naar gemeenten, van overheid naar samenleving en van aanbod-, koker- en protocol-gestuurd naar vraag-, situatie- en context-gestuurd*. De eerste twee bewegingen waren daarbij dienstbaar aan de derde en hoofdbeweging. Door meer vanuit de samenleving te organiseren en het overheidsaanbod daarop aan te sluiten, kwamen de specifieke behoeften, waarden én mogelijkheden van mensen meer in beeld. Dit zou ook een antwoord zijn op de situatie van zichtbare en toenemende heterogeniteit in een ontzuilde samenleving met uit de pas lopende zorguitgaven. Vandaar ook de doelstellingen van de hervorming van de langdurige zorg: betere kwaliteit, een meer betrokken samenleving en houdbare financiering (Kamerbrief 2013).

Rondkijken: hoe staat het er voor?

Valt er iets zinnigs te zeggen in hoeverre die doelstellingen gehaald worden? Is er sprake van betere kwaliteit, meer betrokkenheid en financiële beheersbaarheid? De vragen zullen slechts schetsmatig te beantwoorden zijn, want moeilijk te definiëren en van meer variabelen afhankelijk. Beleid en stelselverandering zijn belangrijk, maar zoals gezegd in de zee aan veranderingen niet de enige factoren die de werkelijkheid bepalen. De beantwoording wordt bovendien belemmerd doordat gegevens van vóór en na de stelselwijziging niet goed te vergelijken zijn. Wel is er meer duidelijkheid over de vraag in hoeverre de randvoorwaarden voor de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Maar eerst de doelstellingen. Voor wat betreft de *beheersbaarheid* is het beeld dat de zorguitgaven op de lange termijn zullen blijven stijgen, meer dan het Bruto Nationaal Product. Bedroeg het aandeel aan zorg in 2015 tegen de dertien



procent, in 2040 zal dat naar verwachting ruim zestien of zelfs achttien procent zijn (RIVM 2018, NDSO 2018). De totale zorguitgaven zullen naar schatting tweemaal zo hoog liggen dan nu en op 175 miljard uitkomen. De voornaamste oorzaak heeft overigens weinig met beleid te maken, maar ligt in demografische ontwikkelingen: we worden ouder en hebben meer zorg nodig.

Aan de andere kant lijkt de impact van beleid ook weer niet geheel afwezig. Zo zijn specifiek tussen 2015 en 2018 de zorguitgaven minder hard gestegen dan aanvankelijk trendmatig was voorspeld (NDSO 2018), wat de suggestie wekt dat de stelselwijziging de groei van de totale zorguitgaven weet te temperen. Schijn kan echter ook bedriegen, omdat gemeenten met minder geld de oorspronkelijke zorgtaken uit de AWBZ en de GGZ hebben overgenomen. Het valt dus nog te bezien of hier sprake is van een positief resultaat. Inzicht in de oorzaken van de tekorten kunnen hierbij helpen, maar het beeld is nog te pril om eenduidige conclusies te trekken. Globaal variëren de oorzaken van autonome volumestijging en efficiëncykorting bij aanvang van de decentralisaties tot aanloopproblemen in de gemeentelijke sturing en onjuiste verdelingsmechanismen, zowel tussen gemeenten als tussen zorgdomeinen. Voor dit laatste zou onder andere pleiten dat de uitgavenstijging Wmo/Jeugd de afgelopen drie jaren geringer is geweest (1,1%) dan die van de Zvw (4,4%) en Wlz (3,3%). Ook het Wlz-budget is minder gedaald dan je overeenkomstig de daling van het aantal Wlz-cliënten zou verwachten (NDSO 2018). Enerzijds kan dit duiden op meer hoog-complexiteit per individuele Wlz-cliënt, anderzijds op toegenomen schreefgroei in de verdeling van de zorguitgaven. Gemeenten zouden verhoudingsgewijs te weinig middelen krijgen.

Ten aanzien van *kwaliteitsverbetering* – we nemen hier de landelijke SCP-rapportages als bron – is het beeld positief maar – dat moet gezegd – beperkt. Inwoners die ondersteuning krijgen, zijn daar over het algemeen tevreden over (SCP 2018a). Dat geldt de Wmo-maatwerkvoorzieningen alsook de aanpalende wijkverpleging. Tegelijk is er (landelijk) slechts zicht op mensen die hulp ontvangen en zich dus gemeld hebben. Met name over mensen met psychische problematiek is de indruk dat ze de weg naar ondersteuning onvoldoende weten te vinden. Maar ook voor ‘gewone’ Wmo-hulp is de toegang niet altijd eenvoudig (wat bij de wijkverpleging beter is gesteld). Daarnaast is de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning bij de meeste hulpvragers (tachtig procent) onbekend. De tien procent die er wel gebruik van maakt, is overigens positief. Tot slot is de optie van beroep en bezwaar niet wijdverbreid: bij één op de honderd beschikkingen vindt dat plaats, wat zowel kan duiden op onbekendheid als op tevredenheid.

Soms is een vergelijking mogelijk met cijfers vóór de decentralisatie. Zo trad tussen 2014 en 2015 geen verandering op in de afwijzing van mensen met een ondersteuningsbehoefte (drie procent van de melders). Ook het percentage

(zwaar) overbelaste mantelzorgers nam in die tijd niet toe, evenals het aantal mantelzorgers dat gemeentelijke ondersteuning kreeg. Wel lijken mantelzorgers minder positief over de gekozen oplossingen dan hulpontvangers en komt de belasting van de mantelzorger slechts beperkt bij de zogeheten intake aan de orde. Sowieso zijn er signalen dat er een grens zit aan de inschakeling van het eigen netwerk (SCP 2018b). Alle geboden ondersteuning heeft gelukkig wel zin. Mensen die hulp ontvangen, zien hun mogelijkheden tot participatie en redzaamheid met aan aantal cijferpunten groeien. Ook landelijke cijfers rondom cliënttevredenheid laten deze waardering zien. Weliswaar is er nationaal gezien beperkt zicht, maar dat was vóór de decentralisatie ook zo. De toenmalige (deel)studies naar doelgroepen (mantelzorgers, gehandicapten, ouderen etc.) vertelden weinig tot niets of de hulp bijvoorbeeld bijdroeg aan participatie en redzaamheid. Dat zorg en ondersteuning impact moeten hebben op andere levensterreinen is iets wat we pas na de decentralisaties willen weten. Daarvoor was de vraag wie waar toe van AWBZ-voorzieningen gebruik maakten tamelijk in nevelen gehuld. De insteek was of je er recht op had, niet of het dienstbaar was aan andere (maatschappelijke) doelen of dat het aansloot bij behoeften en mogelijkheden.

Deze oriëntatie op maatschappelijke impact en participatie is vanuit kwaliteitsoogpunt winst. Maar of dit ook bijdraagt aan meer *betrokkenheid en maatschappelijke inzet* van inwoners – naast financiële beheersbaarheid en



kwaliteitsverbetering de derde doelstelling van de hervorming – is moeilijk te zeggen. Enerzijds zijn er hoopgevende initiatieven rondom bijvoorbeeld innovatieve woon-, zorg- en energiecoöperaties en kleinschalige samenwerkingen tussen vrijwilligers, mantelzorgers en professionals, anderzijds is het streven om meer uit te gaan van behoeften en mogelijkheden van inwoners en dus niet generiek maar specifiek ondersteuning te bieden niet eenvoudig. Wijkteams fungeren al snel als nieuwe veredelde indicatieorganen of lopen als klassieke hulpverleners van de ene hulpvraag naar de andere (Hilhorst en Van der Lans 2016). Ontzorgen en normaliseren en het doorbreken van aanbodsturing blijken lastige opgaven. Illustratief zijn recente signalen dat de (lichte) jeugduitgaven in gemeenten stijgen doordat (vaak hoog opgeleide) ouders de weg naar de huisarts of specialist goed weten te vinden. Aanbieders spelen daar handig op in, bijvoorbeeld door via nieuwsbrieven van scholen ouders te attenderen op de mogelijkheid van een gratis intakegesprek, soms met kant en klare aanmeldformulieren, zoals op scholen in Pijnacker-Nootdorp (Binnenlands Bestuur 2019). Een indicatietraject, zonder dat de gemeente hier kennis van of grip op heeft, is al snel in gang gezet. Eigen inzet en verantwoordelijkheid mogen dan hoog in het vaandel staan, in de praktijk zijn de sturingsmogelijkheden van gemeenten beperkt.

Het is een voorlopige impressie met beperkte cijfers en beelden, die laat zien dat de geschetste beweging van Rijk naar gemeenten potentie heeft, maar zeker nog niet is uitgekristalliseerd. In de woorden van de NDSB (2018): het sociaal domein kan een hefboom zijn voor de juiste zorg op de juiste plek (en de eerste tekenen dienen zich daarvoor aan), maar dan moet nog wel het nodige gebeuren. Dat heeft niet alleen met de doelstellingen te maken, maar vooral ook met de context en randvoorwaarden die nodig zijn om die doelstellingen te realiseren. Hoe ziet die context er uit?

De ruimte en fuik van gemeenten

Dat begint bij de aard van de wetgeving. Zorg en ondersteuning vanuit gemeenten – of het nu gaat om Wmo, Jeugdwet of Participatiewet – zijn wettelijk anders ingebed dan we gewend waren. Waar wetten traditioneel (en dat geldt ook de Wlz en Zvw) uitgaan van rechten en plichten met een duidelijk geprotocolleerd resultaat (je voldoet aan de criteria of niet), daar zijn deze gemeentelijke wetten eerder proces- en doelwetten. Dit geeft gemeenten vrijheid maar ook minder houvast. Vrijheid om vanuit de wetten te werken aan participatie van inwoners, minder houvast om grip te houden op instroom en uitgaven. Gemeenten zijn niet alleen het startpunt van ondersteuning (en voorliggend aan bijvoorbeeld de Wlz), ze vormen ook een vangnet voor andere wettelijke domeinen. Bij een indicatietraject, geïnitieerd vanuit onderwijs of huisarts, zijn gemeenten – terecht – huiverig om in medische afwegingen te treden. Ze worden echter wel geconfronteerd met de verdeling van de schaarse middelen.

Dat dit spanning oplevert, is inmiddels duidelijk. Vanwege de eerdergenoemde tekorten in vooral het jeugddomein zijn gemeenten naarstig op zoek naar grip op de volume- en uitgavenontwikkeling (VWS 2019). Wettelijk gezien is hun repertoire daarin zowel beperkt (er zijn geen criteria voor gebruikelijke zorg en de toegang staat open vanuit andere domeinen) als breed: de afwezigheid van criteria biedt mogelijkheden voor (product)vernieuwing, niet alleen horizontaal in het brede sociaal domein, maar ook verticaal in relatie tot het medische en zorg-gerelateerde domein. De praktijk toont twee tegenovergestelde bewegingen, de ene gericht op verenging, de andere op verbreding. Aan de ene kant gaan gemeenten noodgedwongen over tot een aantal klassieke beheersingsinstrumenten (protocol gebruikelijke zorg, budgetindicaties per aanbieder, lokale toegangseisen, aanpassen tarieven, ophogen van leeftijdsgrenzen etc.). Aan de andere kant is er een wending naar creatieve verbindingen: een praktijkondersteuner Jeugd bij de huisarts of in de GGZ; contact met scholen over al te snelle doorverwijzingen in plaats van normaliserende bejegening in de klas; schuldenaanpak, werkbegeleiding voor ouders of huisvesting als antwoord op jeugdhulpvragen etc. Soms vinden beide bewegingen binnen dezelfde gemeente plaats, vaak ook is er een keuze voor een van de twee.



Hier komt een belangrijke voorwaarde voor de hervormingsdoelstellingen in beeld. Het succes van de doelstellingen – financiële beheersbaarheid, betere kwaliteit en meer betrokkenheid van inwoners – neemt toe als deze in onderlinge samenhang en over verschillende domeinen worden gezien. Zo zet de gemeente Arnhem in om via werk en persoonlijke ontwikkeling de route naar zorg te verminderen. Dit leidt niet alleen tot minder uitgaven – de zorgkosten dalen omdat er minder geld uitgaat naar duur zorgvastgoed –, maar vooral ook tot persoonlijke en maatschappelijke kwaliteitsverbetering. Deze beweging is kansrijk, maar heeft wel als voorwaarde dat gemeenten over voldoende (financiële) dekking en sturingsmogelijkheden beschikken wat betreft inkomsten en uitgaven. En hier lijkt het fout te zijn gegaan bij de randvoorwaarden voor de decentralisaties. Verantwoordelijkheden enerzijds en inkomsten- en uitgavenbeheer anderzijds behoren normaliter in één hand te liggen. In vaktermen: er moet evenwicht zijn in het ‘beslissen, betalen en genieten’. Is dat niet het geval, dan is een structureel financieel vangnet nodig om schommelingen op te vangen. In beide is echter bij de decentralisaties niet voorzien. Waar verzekeraars bij budgetoverschrijdingen vanzelf een compensatie van het Rijk ontvangen, moeten gemeenten het of oplossen via de eigen begroting of telkens weer in onderhandeling treden met het Rijk.

Deze structurele omissie maakt dat gemeenten geleidelijk in een fuik terecht komen. Bouwen op de kracht van burgers is alleen mogelijk onder de juiste condities – de rapporten rond 2010 bevatten duidelijke voorstellen: ruimere financiële armsgang via eigen belastinginkomsten, greep houden op kostenontwikkeling bij interventies vanuit het Rijk, constitutionele versterking van de autonome positie van gemeenten, etc. Aan deze randvoorwaarden is onvoldoende voldaan. Sterker, uniformerende maatregelen als gevolg van rechterlijke uitspraken (schoon huis) en landelijke ingrepen (abonnementstarief, wet minimumloon in relatie tot PGB, etc.) hebben de speelruimte voor gemeenten alleen maar kleiner gemaakt en de prikkel tot louter financiële beheersmaatregelen groter. Tegelijk staan gemeenten zelf niet willoos en machteloos in het scheppen van de juiste condities om de doelstellingen te realiseren. De rapporten noemden ook solide gemeentelijke uitvoeringskracht en professionele bondgenootschappen als noodzakelijke voorwaarden. In de praktijk blijken gemeenten met een consequentie toepassing van een duidelijke, zelfgekozen sturingsfilosofie op beleid, inkoop en verantwoording meer inhoudelijk en financieel grip op het sociaal domein te hebben (VWS 2019), wat ook niet vreemd is: wie als gemeente afzonderlijk op uren bekostigt zal ook afzonderlijk en uur-gerelateerd aanbod krijgen. Wie in zijn inkoop en organisatie financieel beheer, maatschappelijke betrokkenheid en kwaliteit (de drie doelen) in onderlinge samenhang beloont, zal dat ook oogsten.

Het ecosysteem van zorg en ondersteuning

De context wordt echter niet alleen bepaald door wettelijke en organisatorische randvoorwaarden, hoe belangrijk ook. In een complex en open veranderingsproces is er meer dat maakt of veranderingen slagen of niet. Een van deze factoren, zo leert de organisatie-ecologie, is de ogenschijnlijk ongrijpbare factor 'tijd'. Tijd kan een kleine actie groot maken en een groot traject klein. In de tijd kunnen perspectieven, beelden en zelfs doelstellingen zich wijzigen, vaak zonder dat we het door hebben. Een paar voorbeelden.

De rol van tijd is onder andere te zien bij de achterliggende aannames van de hervorming. Met regelmaat is recent te horen dat deze niet zouden deugen. Waar de overheid zou uitgaan van betrokkenheid en eigen kracht, daar willen inwoners juist dat de overheid zich ontfemt over hun zorg en ondersteuning. Bovendien zou eigen kracht voor mensen in kwetsbare situaties niet aan de orde zijn. Ze redden het niet om zelfredzaam te zijn, waarmee de belangrijkste aanname achter de hervorming vervalt (Tonkens e.a. 2018). Dit is op zich wonderlijke kritiek. Want eigen verantwoordelijkheid zo opgevat, is ook nooit de intentie van de hervorming geweest. Die was juist bedoeld om de schaarse middelen niet langer generiek over iedereen te verdelen, maar gericht over mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn. Het doel was om de zogeheten fouten van de tweede en derde

Fouten van de eerste, tweede en derde soort

Fout van de eerste soort: ontstaat als inwoners een basisvoorziening missen, zoals toegankelijk en betaalbaar onderwijs, goede oudedagsvoorziening, geschikte woning, etc..

Fout van de tweede soort: ontstaat als de overheid de eerste fout herstelt met generieke maatregelen. Mensen die het niet nodig hebben, profiteren zo van allerlei voorzieningen: kinderbijslag voor allen, rollator in het basispakket, iedereen recht op leerlingenvervoer, etc..

Fout van de derde soort: ontstaat als er bij financiële tekorten een afbouw van voorzieningen plaatsvindt volgens dezelfde generieke methode als bij de opbouw. Omdat de spoeling dunner wordt, blijft er te weinig over voor de oorspronkelijke doelgroep, de mensen in kwetsbare situaties.

Bron: RMO 2004

soort te voorkomen, waardoor de ondersteuning door de generieke op- en afbouw van voorzieningen niet langer terecht kwam bij de mensen die het nodig hadden. Eigen kracht en zelfredzaamheid waren bij aanvang geen uitsluitingscriterium, maar een insluitingscriterium.

Beeldvorming is een belangrijke factor in een grootschalig veranderingsproces. Hiermee is niet bedoeld dat de praktijk beter is dan critici voorspiegelen en dat de overheid vooral een marketingopgave heeft. Integendeel, een overheid die aan marketing doet, verliest doorgaans haar inwoners uit het oog. Wel is het goed te beseffen dat beeldvorming ergens vandaan komt en dat ze de veranderpraktijk beïnvloedt. Nederlanders zijn sinds 2014 onveranderd kritisch over de decentralisaties: ongeveer de helft schat de nadelen groter dan de voordelen, wat mede komt door de relatie met bezuinigingen en associaties met onvoldoende deskundige capaciteit en onrechtvaardigheid: in de ene gemeente ben je beter af dan in de andere (SCP 2018b). Weliswaar zijn dit algemene oordelen – mensen die zelf zorg en ondersteuning ontvangen zijn zoals aangegeven juist tevreden –, het beeld mist zijn uitwerking niet. Inzicht in de herkomst ervan kan verhelderend werken. Mogelijk speelt mee dat de hervorming plaatsvond tijdens economische krapte en dat de overheid de participatiesamenleving in 2014 via de troonrede ‘afkondigde’. Waar vóór de economische crisis lokaal bouwen op de kracht van burgers het adagium was, kwam de verandering geleidelijk aan in het teken te staan van bezuinigingen en Rijksbeleid. Maar misschien was het geloof in de nieuwe beweging ook wel te groot. De hemel op aarde hebben we niet gerealiseerd, zoals een betrokken bewindspersoon het onlangs uitdrukte.

De factor tijd speelt ook een rol bij de ontwikkeling van het juridisch kader waarbinnen zorg en ondersteuning gestalte krijgen. Door de rechter zijn diverse uniformerende uitspraken gedaan over bijvoorbeeld huishoudelijke hulp en resultaatgericht werken. Het is vanzelfsprekend niet aan gemeenten om rechterlijke uitspraken te bekritisieren of niet na te volgen. Wel is het besef op zijn plaats dat ook het rechterlijke domein niet los staat van maatschappelijke ontwikkelingen en als gevolg van nieuwe wetten en daarop gebaseerde praktijken in de tijd verandert. Waar in het privaatrecht de maatschappelijke context doorgaans al een rol speelt, daar lijkt dat in het bestuursrecht minder het geval. Met de komst van een proces- en doelwet als de Wmo is aanpassing echter hoe dan ook geboden, omdat – zoals de voormalige vicevoorzitter van de Raad van State dat verwoordde – het vertrouwde uitgangspunt van ‘ieder hetzelfde’ veranderd is in dat van ‘ieder het zijne’ (Donner 2016). Ook voor rechters betekent dit een omslag waarvan zij zich rekenschap willen én moeten geven. Interessant is dat zij zich daarbij inmiddels niet alleen laten voeden door gemeentelijke juristen, maar ook door beleidsmakers die meer dan juristen de geest van de wetgeving op het



netvlies hebben. Voor gemeenten betekent dit de noodzaak om het gesprek tussen de eigen beleidsmakers, juristen en inkoopers blijvend te voeren. Recht is en blijft onafhankelijk, maar wel in rapport met de tijd. Zo niet dan zal de tijd zelf zijn impact hebben, hetzij volgens de geest van de wet, hetzij om die geest in nieuwe wetgeving te smoren.

De tijd heeft nog iets anders geleerd. Iets wat we vooraf misschien wel zagen aankomen, maar dat in zijn omvang en impact groter is dan we hadden bevroed: de toename van de administratieve lasten. Natuurlijk was helder dat de omslag van een centraal naar een decentraal stelsel bureaucratische gevolgen zou hebben. Waar aanbieders eerst met één partij (het Rijk) van doen hadden, moesten ze voortaan met tientallen partijen (gemeenten) zaken doen, die allemaal weer hun eigen administratie erop na houden. De keerzijde van minder centralisme is, wisten we, meer bureaucratie, maar er zijn wel grenzen. Dat inmiddels 25% van de gemeentelijke zorgkosten naar coördinatie uitgaat, zal niemand acceptabel vinden (Berenschot 2019). Weliswaar bieden de invoering van drie zogeheten administratieve uitvoeringsvarianten in het sociaal domein (inspanning-, output- en taakgericht) enig soelaas, maar sub-varianten duiken in de praktijk evenzo gemakkelijk weer op. Hier ligt nog een duidelijke opgave.

Wonen, werk en welbevinden

Er is tevens een ander inzicht ontstaan. Wat steeds duidelijker wordt – en gemeenten hebben daar meer zicht op dan destijds het Rijk – is dat aansluiting op behoeften en mogelijkheden van mensen slechts kansrijk is als aan een bepaalde mate van bestaanszekerheid is voldaan: zekerheid ten aanzien van wonen, werk en inkomen. Dwars door het domein van zorg en ondersteuning, zo leren de decentralisaties, denderd het vraagstuk van armoede, stress, (woon)onzekerheid en daarmee voor een niet onaanzienlijke groep: van het overleven.

Met bestaanszekerheid is het in Nederland vreemd geregeld. Aan de ene kant is er de grootste groep die goed kan rondkomen: een eigen huis, een vast en verzekerd inkomen, een goede cao etc. (de variatie in deze groep is vanzelfsprekend groot). Aan de andere kant is er een kleinere groep die in aanmerking komt voor vaste voorzieningen, zoals Wlz en Wajong. Ook deze groep kent haar zekerheden, zij het dat ze daarvan afhankelijk is van de overheid. Direct náást deze groep zit de



groep van naar schatting één tot anderhalf miljoen met de grootste onzekerheden: mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, werkende armeren, zzp'ers met een wisselend inkomen, mensen die moeten rondkomen met een minimuminkomen of net of soms ook behoorlijk daarboven (afhankelijk van andere levensomstandigheden). Mensen in deze groep hebben vaak te maken met huisvestingsproblemen, schulden en – deels daardoor – met huiselijk geweld en overlast. Om hun zekerheden te vergroten zijn ze afhankelijk van toeslagen en regelingen, soms wel tien naast elkaar (huur-, zorg-, kinderbijslag, bijzondere bijstand etc.), die naast kennis vooral doorzettingsvermogen en stressbestendigheid vergen, iets wat deze groep kenmerkend juist ontbeert. Het is ook deze groep die in aanraking komt met allerlei gestapelde voorzieningen, met vaak – zeker als het gaat om toeslagen – dito tegenprestaties. Dit alles maakt dat ze aan het overleven zijn: hoe moeilijker mensen het hebben, des te ingewikkelder we het als overheden voor hen gemaakt hebben.

Ook hier ervaren gemeenten randvoorwaardelijk veel belemmeringen. Als kaderwet voor iedereen die in staat is te werken, is de Participatiewet een stap in de goede richting. Tegelijk creëren de afzonderlijke regelingen en voorwaarden rondom inkomen, banenafpraak en beschut werk drempels die creatieve verbindingen eerder in de weg staan dan bevorderen. Niet alleen de doelgroep zelf loopt tegen de complexiteit en perversiteit van regels aan (een stap naar werk betekent eerder inkomensonzekerheid dan -zekerheid), ook gemeenten ondervinden last van de wirwar aan afzonderlijke bepalingen (die helaas nog altijd toemenen). De taaleis voor inwoners, de tegenprestatie in de Bijstand, het meetellen van de studielening van kinderen bij het bijstand-inkomen van ouders, de automatische Rijksincasso's bij schulden, de afzonderlijke verplichtingen rondom beschut werk of de afwijzing daarvan op formele gronden van het UWV: het zijn allemaal voorbeelden waar formele, landelijke regelingen (met daarachter vaak politieke afwegingen) het werken vanuit de samenhang van doelstellingen frustreren. Van één (vrije) regeling voor de basis van de arbeidsmarkt is nog geen sprake.

Maar wat voor gemeenten misschien nog het meest wringt is dat bestaanszekerheid voor het merendeel buiten hun invloedssfeer ligt. Eigenlijk speelt de Participatiewet slechts een geringe rol als het om zekerheden in het leven gaat, namelijk alleen aan het eind van de lijn als het bij mensen 'fout is gegaan': bij minimabeleid, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, uitkeringen en re-integratie. De basis om bestaanszekerheid mogelijk te maken gaat buiten hen om: die ligt op het terrein van de Belastingdienst en zijn toeslagen, op dat van de SVB en het UWV, van het pensioenstelsel en de economische conjunctuur, van betaalbare en beschikbare woningen (sociaal, maar ook koopwoningen voor het middensegment), etc. De sturingsmogelijkheden van gemeenten zijn hier beperkt.

Vooruitkijken

Wat betekent dit alles als we vooruit kijken? Is er noodzaak de visies van destijds aan te scherpen, bij te stellen dan wel fors te herzien? We doen een aantal uitspraken op hoofdlijnen aan de hand van de drie eerder geschetste bewegingen: van Rijk naar gemeenten, van overheid naar samenleving en van aanbod-, koker- en protocol-gestuurd naar vraag-, situatie-, en context-gestuurd.

Van Rijk naar gemeenten: naar betere randvoorwaarden

Allereerst is het principe van rust op zijn plaats. Bij onvoldoende voortgang bestaat al snel de neiging tot verandering van koers en visie. Maar geen enkel systeem is perfect en er zullen altijd keerzijdes zijn. Het geeft geen pas daarvoor de ogen te sluiten, wel om de keerzijdes in perspectief te blijven zien. Er is geen aanleiding de transitie van Rijk naar gemeenten ter discussie te stellen als het gaat om de inhoudelijke overdracht van taken. Gemeenten zijn als overheidslaag die het meest dicht bij haar inwoners staat, bij uitstek in staat om kwaliteit, betrokkenheid en, mits onder de juiste condities, financiële houdbaarheid te realiseren.

Maar dit raakt wel een heikel punt: de (inter)bestuurlijke en financiële randvoorwaarden alsook de onderlinge rolverdeling en taakafbakening tussen Rijk en gemeenten zijn met de decentralisatie onvoldoende meegegroeid. Op inhoud hebben beide overheidslagen een gevoel van gezamenlijkheid nodig met oog op urgente opgaven rondom vergrijzing, druk op de woningmarkt, arbeidsvraag in de zorg, sociale tweedeling en vraagstukken rondom armoede en schulden. Op rolverdeling is juist een scherpere taakafbakening nodig, zodat beide overheden op basis van gelijkwaardigheid elkaar aanvullen in plaats van frustreren. Het huidige beeld is dat van enerzijds gemeenten die de basis op orde proberen te krijgen en zoekend en tastend werken aan vernieuwing en samenhang in doelstellingen en anderzijds het Rijk dat het niet snel genoeg vindt gaan en talloze afzonderlijke actieprogramma's lanceert met hooggespannen verwachtingen en maatregelen die volgens gemeenten juist averechts werken. Waar gemeenten zich door falende prikkels en randvoorwaarden te weinig toekomen aan inhoudelijke vernieuwing en hun energie verliezen aan het systeem, daar manifesteert het Rijk zich juist via afzonderlijke programma's op inhoud waarbij het nalaat zorg te dragen voor een goed werkend randvoorwaardelijk systeem. De rollen zijn precies tegenovergesteld als ze moeten zijn.



Naast het gesprek over inhoud zal tussen Rijk en gemeenten dan ook primair een gesprek over rolverdeling moeten plaatsvinden. Zelfbinding – het rapport *De eerste overheid* schreef het al – is daarbij een waardevol principe. Het Rijk heeft een overduidelijke agenda, maar zal die dan vanuit zijn eigen rol moeten invullen, en die rol is voor het sociaal domein primair voorwaardenscheppend op systeemniveau. Een greep uit deze agenda: Zorgen voor de juiste prikkels die passen bij de Participatiewet als brede kaderwet, zodat gemeenten en professionals voor inwoners de juiste afwegingen kunnen maken, bij voorkeur richting een betaalde baan maar als nodig naar maatschappelijke participatie (en eenzijdige financiële prikkels op uitstroom uit de bijstand helpt daarbij niet). Zorgen dat het systeem mensen uitnodigt om te werken of te participeren (en de vele afzonderlijke toeslagen en inkomensonzekerheden bij werkaanvaarding helpen dan niet). Zorgen dat gemeenten beloond worden als ze mensen uit de Wlz weten te houden (iets waarin op dit moment niet is voorzien). Zorgen dat de afbouw van bedden in instellingen gepaard gaat met voldoende opbouw van capaciteit in de wijken (iets waar in tijden van economische crisis voorafgaand aan de decentralisatie niet naar geluisterd is). Zorgen dat je voldoende weerstand weet te bieden tegen de maatschappelijke druk tot controle, profilering en ingrijpen (wat meer effect heeft op administratieve lasten dan welk schrapprogramma dan ook). Zorgen voor de overduidelijke randvoorwaarde dat gemeentelijke verantwoordelijkheid voor

zorgverlening samengaat met de grip op financieel beheer (wat door instroom vanuit andere domeinen en de afwezigheid van eigen gemeentelijke financieringsbronnen alsook van een deugdelijk financieel vangnet momenteel niet het geval is). Zorgen dat in economisch goede tijden geld apart wordt gezet (noem het een preventie- of investeringsfonds), zodat overheden in economisch mindere tijden in mensen kunnen blijven investeren (wat iets anders is dan mensen loslaten als het economisch minder gaat en strengere eisen stellen als het economisch beter gaat). De taak van het Rijk ligt in de juiste randvoorwaarden om de gemeentelijke beleidsvrijheid waar te kunnen maken (vergelijk ook ROB 2019a): voldoende financiële middelen, juiste prikkels, eenvoudige regels. Niet minder, maar ook niet meer (ROB 2019b). Voor het overige zijn gemeenten eerste overheid.

Deze scherpere taakafbakening van het Rijk kent een spiegelzijde voor gemeenten. Het is aan hen (en niet aan het Rijk) om onderling (en met verzekeraars) afspraken te maken over de organiseerbaarheid van voorzieningen. Niet alle taken in het sociaal domein kunnen gemeenten afzonderlijk organiseren. Specialistische jeugdzorg, arbeidsmarkt, beschermd wonen en maatschappelijke opvang: voor veel opgaven hebben gemeenten elkaar nodig, in regionaal, bovenregionaal of landelijk verband. Om de beweging van Rijk naar gemeenten duurzaam te borgen en die van de juiste zorg op de juiste plek te realiseren zijn intergemeentelijke samenwerking en solidariteit cruciaal. Na de eerste fase van de decentralisatie (met primair het afzonderlijk als gemeenten opzetten van zorg en ondersteuning) is de tweede fase aangebroken: met elkaar helder afspreken wat op welke manier beter in (boven)regionaal of collectief verband kan plaatsvinden. Dit is voor gemeenten niet eenvoudig, mede door allerlei ingewikkelde samenwerkingsconstructies waarin ze zich bevinden en waar solidariteit en samenwerking enerzijds strijden om de voorrang met eigenbelang en focus op de eigen gemeente anderzijds. Toch is dit een van de kernopgaven voor de komende tijd, waarbij als uitgangspunt kan gelden dat hoe meer er bij het desbetreffende vraagstuk sprake is van directe en unieke relaties tussen gemeenten en inwoners, des te minder het voor de hand ligt om te werken met vaststaande, van bovenaf verplichtende bestuurlijke regio's. Dat wil niet zeggen dat er geen (bindende) afspraken tussen gemeenten nodig zijn, maar die komen dan van onderop tot stand. Autonomie kan alleen tot uiting komen in het besef van onderlinge relaties en afhankelijkheden (VNG 2018a).

Van overheid naar samenleving: naar aansluiting bij het gewone leven

Zelfbinding van overheden is ook aan de orde als het gaat om de beweging naar meer onderlinge betrokkenheid, naar bouwen op de kracht van burgers, naar meer directe vormen van solidariteit als tegenwicht tegen de anonieme, indirecte solidariteit met haar verzorgingsstatelijke en vanuit de overheid bekostigde

individuele interventies. Deze beweging, die minder grijp- en tastbaar is dan de beweging van Rijk naar gemeenten, is nog pril en kent vele hobbels.

Deze opgave ligt op verschillende niveaus. Maatschappelijk is er een dialoog nodig over wat goede zorg is en wat inwoners van overheden kunnen verwachten (en andersom). Niet voor elk probleem is de overheid of het door overheid gefinancierd aanbod de juiste route. Om in het eerder genoemde voorbeeld van de hangjongeren te blijven: de uitdaging is om het onderlinge contact en onderling hulpbetoon niet weg te organiseren en weg te professionaliseren. Hier ligt ook een uitdaging in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Zowel jeugdhulp als (passend) onderwijs streven in theorie hetzelfde doel na, namelijk inclusiviteit en aansluiting bij het gewone leven. In de praktijk is echter een tegengestelde beweging zichtbaar. Mede door de maatschappelijke prestatiedruk is er een trekkende kracht om (gemedicaliseerde) jeugdhulp in te zetten. Leerkracht en ouder hebben er beiden belang bij een kind niet als 'lastig' maar als 'diagnose- en hulpbehoevend' te beschouwen (Bloemink 2018). Wie buiten de normaalcurve valt, komt al snel in beeld bij jeugdhulp die inmiddels dichtbij school of zelfs al op school gepositioneerd is (en anders via nieuwsbrieven ouders wel weet te vinden). Het medisch-diagnostisch perspectief dringt zo ongelukkigerwijs de scholen (Wienen 2018a).

Wat hier nodig is, is meer balans – of beter nog – onderscheid tussen de behoefte aan specialistische zorg en het gewoon kind zijn. Natuurlijk is (specialistische) zorg op haar plaats voor kinderen met duidelijke diagnostische problemen en de organisatie en toegang daarnaartoe vergen bovengemeentelijke samenwerking en inspanning. Maar in veel gevallen volstaat een pedagogische adequate inschatting van ouders en leerkracht, eventueel bijgestaan door een deskundige. Daarvoor is wel een oriëntatieverandering nodig. Echte preventie begint vooral in de klas zelf, door voldoende tijd en aandacht voor leerlingen, door niet in al te grote klassen te werken, door oog te (kunnen) hebben voor de variatie in kinderen, wat betreft tempo, interesses en talenten. Preventie vindt plaats door gewoon school te zijn, het beste voor kinderen eruit halen, maar je niet gek laten maken door de ratrace van de prestaties. Ontzorgen en normaliseren begint bij wat we als ouders, docenten en samenleving normaal vinden (Wienen 2018b).

Bij deze beweging naar normaliseren staat de overheid (en politiek) niet buiten spel. Het vraagt erkenning dat onderwijs en gemeentelijke jeugdhulp direct met elkaar verweven zijn, als twee zijdes van dezelfde medaille (wat dus minder geldt voor specialistische jeugdzorg). De inrichting en verwachtingen van het onderwijs hebben hun weerslag op de instroom van de jeugdhulp, en de aansturing van de jeugdhulp bepaalt mede de verwachtingen van het onderwijs. De oplossing ligt

niet in meer taken naar het onderwijs (de verwachtingen zijn al hooggespannen), wel in het besef dat scholen tijd en capaciteit nodig hebben om aan hun eigenlijke taken te voldoen. De overheid heeft hier bij uitstek een rol: het Rijk door het onderwijs de aandacht, middelen en vrijheid te geven die het toekomt, de gemeenten door te werken aan een omgeving die niet medicaliseert maar ontzorgt. De organisatie van meer specialistische zorg op haar beurt zou een meer bovengemeentelijke taak moeten zijn.

Van aanbod- naar situatie-gestuurd: naar een sterke uitvoeringskracht

Het doel is natuurlijk dat bovenstaande twee bewegingen (van Rijk naar gemeenten en van overheid naar samenleving) dienstbaar zijn aan de derde beweging: niet langer werken vanuit aanbod, kokers en protocollen, maar kijken naar de unieke vraag van mensen in hun eigen situatie. Vooralsnog is er geen reden te veronderstellen dat dit niet zo is. Gemeenten zijn meer dan het Rijk in staat te bouwen aan contexten rond kinderen, gezinnen, straten en wijken en zo de beweging naar de samenleving te faciliteren. Ze beschikken over de nabijheid om te kijken naar gevarieerde behoeften en mogelijkheden in plaats van naar afgebakende rechten. Meer dan andere overheden kunnen ze bovendien de verbinding leggen tussen verschillende domeinen.

Dit gaat echter niet vanzelf, maar vraagt om investeringen in kwaliteit en professionalisering op alle niveaus, ambtelijk en bestuurlijk. Ook is een duidelijke sturingsfilosofie nodig die het patroon van individugericht en gestapeld aanbod doorbreekt. Op zich zijn gemeenten vrij in het kiezen van hun organisatiemodel: de een houdt de toegang en toekenning van voorzieningen in eigen hand, de ander besteedt het uit aan een aantal grote consortia en weer een ander heeft goede ervaringen met een veelheid aan kleine, gevarieerde aanbieders. Dat neemt niet weg dat inmiddels een aantal werkzame gemeenschappelijke noemers komen bovendien. De belangrijkste hiervan is dat de bekostiging en contractering van aanbieders in dienst moeten staan van het gezamenlijk realiseren van maatschappelijke opgaven. (Zorg)aanbieders moeten zo aangestuurd en gecontracteerd worden dat ze niet elkaars concurrenten zijn, maar elkaar vanuit hun verschillende expertise aanvullen met oog op een gezamenlijk te realiseren opgave. Dat kan alleen door niet langer vaststaand aanbod vooraf te financieren, maar de financiering te koppelen aan de wisselende vraag van inwoners binnen een gemeenschappelijke opgave: de uitstroom uit begeleid wonen bijvoorbeeld of de hulp aan ouderen thuis. Hierin past ook geen poortwachtersfunctie die veel wijkteams momenteel nog richting afzonderlijke maatwerkvoorzieningen vervullen, aangezien dit vooral de onderlinge concurrentie bevordert en niet de gezamenlijke opgave. Misschien moet het verschil tussen maatwerk- en algemene voorziening überhaupt wel overboord. Elke voorziening voor een inwoner behoort immers op

zijn of haar hulp situatie te zijn afgesteld, of het nu voor iedereen toegankelijk is of speciaal voor een persoon of gezin gecreëerd. De financiering en contractering zouden daarop moeten zijn afgesteld.

De uitdaging is dus te komen tot een systeem (financiering en organisatie) dat professionals in de uitvoering in staat stelt om vanuit verschillende domeinen het beste resultaat voor de cliënt te halen. Dat vraagt, naast passende vormen van financiering en contractering, vertrouwen om in de praktijk het verschil te kunnen maken. In de gemeente Huizen verstrekte de gemeente bij uitzondering een Segway om iemand de gelegenheid te geven zijn kinderen van school te halen (Bakker 2018). En waar gemeenten rigoureus weerstand moeten bieden aan de verzoeken tot dolfijntherapieën in warme landen, kan dat in een enkel geval toch de juiste keuze zijn (vergelijk discussies op VNG fora). Dit vraagt om waarde gedreven ondersteuning, niet via afvinklijstjes en protocollen, maar via een goed gesprek, hoor en wederhoor en voldoende (financiële) checks and balances. Het vraagt om – het rapport *Bouwen op de kracht van burgers* schreef het al – solide gemeentelijke uitvoeringskracht en een professioneel bondgenootschap met instellingen op andere instellingen op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Het vraagt tot slot om nieuwe vormen van (democratische) betrokkenheid, zodat inwoners en cliënten hun stem kunnen laten horen over hoe ze zorg en ondersteuning in hun gemeente willen organiseren.



Gebruikte bronnen

- Binnenlands Bestuur (2019) <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/kant-en-klare-verwijsbrieven-op-scholen.9612638.lynkx>
- Janny Bakker (2018), Hannie van Leeuwenlezing 9 november 2018: Anders Kijken
- Berenschot (2019), Benchmark Sociaal Domein. Bijlage overzicht coördinatiekosten Wmo en Jeugdwet
- Sanne Bloemink (2018), Diagnosedrift. Hoe onze labelcultuur kinderen tekort doet. Amsterdam University Press
- Gerda van Dijk (2014), Organisatie ecologie: eenvoud in complexiteit. Openbare rede, 21 maart 2014, Tilburg University
- J.P.H. Donner, Laat je niet gek maken. Toespraak op Divosa voorjaarscongres, 2 juni 2016
- Eerste Kamer (2019), Brief aan de minister van BZK n.a.v. de SCP Overall Rapportage Sociaal domein, 1-2-2019
- Thijs Homan (2019), De veranderende gemeente, A&O fonds
- Rienk Janssens (2017), Waar staan we met de Wmo? Een beschouwing vanuit de hervorming van de langdurige zorg, <https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/Narratief-toekomst-Wmo.pdf>
- Kamerbrief (2013), Hervorming langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst, 15 april 2013
- Marcel Meijs (2017), Arena's en gedrag patronen binnen het sociaal domein. Gemoedsrust is ver te zoeken, NSOB
- NDSD (2018), Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief (24-10-2018)
- RIVM (2018), VTV, Verdieping Zorguitgaven
- RMO (2004), Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector
- RMO (2008), Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren
- RMO (2010), Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening
- RMO (2012), Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg
- ROB (2019a), Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen

- ROB (2019b), Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid
- SCP (2018a), Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg
- SCP (2018b). Wisselend bewolkt. Overall rapportage sociaal domein 2017
- Taskforce rijksoverheid (2018), De Juiste Zorg op de Juiste Plek
- Evelien Tonkens e.a. (2018), De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt, Van Gennep B.V.
- VNG (2006), Wil tot verschil. Gemeenten in 2015. Commissie Toekomst Lokaal Bestuur
- VNG (2007), De eerste overheid. VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet
- VNG (2009), Van klein naar groot, Commissie Zorg om Jeugd
- VNG (2012), Bouwen op de kracht van burgers. Naar een samenhangende aanpak op het sociaal domein
- VNG (2018a), [Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge verbondenheid en de rol van het Rijk](#). Door Rienk Janssens
- VNG (2018b). Mét andere ogen. Advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. Door René Peeters
- VNG (2019), Beleidsdoorlichting artikel 2: een uitgelezen. kans om maatwerk, vereenvoudiging en doelgericht budgetteren te realiseren. Position paper, www.vng.nl
- VWS (2019), Analyse volume jeugdhulp. Eindrapportage. Significant
- Bert Wienen (2018a), Een beetje afstand graag. Laagdrempeligheid en hyper-preventie slaat door. In: OJ Actueel 2018-4
- Bert Wienen (2018b), Miskien 'gewone' preventie niet. In: OJ Actueel 2018-5
- T.A. van Yperen en P.M. Stam (2010), Opvoeden en versterken, onafhankelijk advies in opdracht van de VNG
- Rob Zijderhoudt e.a.(2002), De logica van chaos in veranderingsprocessen, in: Sapientia, 82 (2002)

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

oktober 2019

[vng.nl](https://www.vng.nl)