

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Leren we van ‘in het verleden behaalde resultaten...’?

Decentraliseren is allesbehalve nieuw. Het loont de moeite om aan de vooravond van de grootste decentralisatieoperatie ooit terug te blikken op onze ervaringen met eerdere decentralisaties. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de decentralisatie rond de Wmo? Werkt bijvoorbeeld de preventieve aanpak van wijkteams bij het drukken van zorgkosten? Wat zijn de resultaten van de veelbelovende ‘integrale aanpak’? En is de informatiepositie van gemeenten wel voldoende? Voor een geprononceerd christendemocratisch beleid op lokaal niveau zal kortom eerst lering moeten worden getrokken uit het verleden.

door *Leonard Geluk*

De auteur is voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

MET INGANG VAN VOLGEND JAAR krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor een enorme uitbreiding van taken in het sociale domein: jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie op de arbeidsmarkt worden nieuwe taken van gemeenten. Nieuwe colleges van burgemeester en wethouders staan de komende maanden aan het roer om hun gemeenten veilig die nieuwe haven binnen te loodsen. De gemeenteraden moeten zich opmaken voor een forse uitbreiding van hun kaderstellende en controlerende taken. Gemeenten gaan integraal hun burgers ondersteunen om in de eerste plaats op eigen kracht te participeren in de lokale samenleving, en dat alles voor veel minder geld! Het is kortom een decentralisatieoperatie van ongekende omvang in bestuurlijk Nederland.

Alleen de decentralisatie Jeugd kent een onafhankelijke Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), die in opdracht van rijk, provincies

en gemeenten de voortgang van het decentralisatieproces monitort en haar opdrachtgevers adviseert over het beperken van risico's. De toetssteen voor de rsj is zeker zo belangrijk: het belang van het kind. Bij de uitoefening van deze taak kijkt de rsj altijd naar de borging van de belangen van kinderen en hun gezin. Vanuit de blik van deze rsj wil ik in deze bijdrage verkennen welke lessen uit het verleden relevant zijn voor de komende decentralisaties. Ik zal ze echter – vanuit mijn rol als voorzitter van de rsj – vooral relateren aan de decentralisatie Jeugd. Dat doe ik aan de hand van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), omdat de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning recent is, de Wmo dezelfde aanspraken voor de burger kent als de Jeugdwet, de beleidsvelden veelal met elkaar verbonden zijn (zeker in het licht van de gewenste integrale aanpak van gemeenten), en de werking van de Wmo zojuist voor een tweede keer is geëvalueerd.

Ik heb hiervoor dankbaar gebruik kunnen maken van de recente, tweede evaluatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van de werking van de Wmo (als wettelijk 'vehikel' van de decentralisatie op het gebied van maatschappelijke ondersteuning) in de periode 2010-2012.¹ Het gaat te ver om deze (en de eerste) evaluatie in volle omvang te bespreken. Ik beperk mij daarom tot een selectie van bevindingen en conclusies die direct relevant zijn voor de decentralisatie Jeugd. In zijn voorwoord bij de tweede evaluatie van de Wmo stelt Kim Putters: 'We hopen ook bij te dragen aan de onderbouwing van het beleid en de toetsing van de aannames onder komende decentralisaties.'² Zonder de pretentie te hebben dat zo doorwrocht als het SCP te doen, pak ik die handschoen voor de decentralisatie Jeugd op.

LEENTJEBUUR BIJ DE WMO

Met de invoering van de Wmo op 1 januari 2007 kregen gemeenten de verantwoordelijkheid voor nieuwe taken op het gebied van welzijn en huishoudelijke hulp voor mensen met fysieke, psychische, verstandelijke of psychosociale beperkingen of problemen. Gemeenten hebben tot taak om beleid te maken op een aantal in de Wmo benoemde terreinen, hiervoor beleidsplannen te schrijven, individuele voorzieningen te verstrekken op grond van een verordening en hun burgers met beperkingen 'te compenseren', zodat ze actief in de samenleving kunnen participeren. Daarvoor ontvangen gemeenten niet-geoormerkt geld uit het Gemeentefonds. Het is duidelijk dat met de Jeugdwet nadrukkelijk 'leentjebuur is gespeeld' met de Wmo: het wettelijke en financiële kader is hetzelfde (met uitzondering van de justitiële kindbescherming).

LESSEN VOOR DE DECENTRALISATIE JEUGD

In de lessen uit de Wmo voor de decentralisatie Jeugd kijk ik zowel naar aspecten in de voorbereiding op de decentralisatie Jeugd als naar de 'voorspelende waarde' van de lessen uit de Wmo voor gemeenten, wanneer die op 1 januari voor de organisatie van de jeugdhulp verantwoordelijk worden.

Inverdieneffecten door meer preventie onzeker

Met de decentralisatie op grond van de Wmo heeft het rijk geen budgetkorting toegepast. Dat lijkt in het licht van de evaluaties van de Wmo terecht. De veronderstelde 'inverdieneffecten' (minder voorzieningen door beter preventief te werken) blijken namelijk niet op te treden – en dit terwijl zowel bij de decentralisatie op grond van de Wmo als bij de decentralisatie Jeugd de aanname is dat gemeenten door te investeren in preventie (het 'voorveld') in de 'sociale' of 'wijkteams' de zorgkosten kunnen drukken, voor de decentralisatie Jeugd zelfs zó dat een budgetkorting van in totaal vijftien procent na drie jaren door gemeenten kan worden opgevangen.

De Wmo-ervaring leert voorts dat de uitvoering van de preventieve aanpak door wijkteams voor de Wmo-prestatievelden achterblijft bij het voorgenoemen gemeentelijke beleid. In haar derde rapportage heeft de rsj uitvoerig de wijkteams in het kader van de decentralisatie onder de loep genomen. De conclusie was dat deze wijkteams in de meeste gemeenten vooral 'op papier' bestaan, maar wel met hoge ambities. Met de Wmo-ervaring in de hand past het dus om veel voorzichtiger te zijn met de verwachtingen van wijkteams om niet alleen maatschappelijk effect te sorteren, maar ook de kosten van de jeugdhulp te kunnen verminderen.

Deze conclusie lijkt ook ondersteund te worden door de bevinding uit de tweede evaluatie van de Wmo dat ambtenaren in meerderheid aangeven dat het beschikbare Wmo-budget te klein is. Gemeenten mogen er niet zomaar op vertrouwen dat zij de korting van in totaal vijftien procent op het gebied van jeugdhulp in de komende drie jaren kunnen compenseren door te investeren in preventief beleid. Het gevolg is dat ze een verhoogd financieel risico met betrekking tot de jeugdhulp zullen lopen.

Integrale aanpak en innovatie zorgen niet voor afname individuele voorzieningen en lagere kosten

De evaluaties van de Wmo tonen dat het – in navolging van het rijk – ook voor gemeenten moeilijk is om echt handen en voeten te geven aan integraal beleid en integrale ondersteuning van burgers om de doelstelling te behalen dat zij minder individuele voorzieningen hoeven te bieden en daarmee geld kunnen besparen. Dit is ook een pijler onder de decentra-

lisatie Jeugd. De les die uit de Wmo-ervaring te leren valt, is dat een integrale manier van werken én innovatie pas op veel langere termijn zowel maatschappelijk effect krijgen als zorgen voor een afname van kosten.³ De constatering van het SCP in de tweede evaluatie Wmo dat ook de mate van ‘gekanteld’ werken hierbij niets uitmaakt, onderstreept dat de verwachtingen (ook voor de decentralisatie Jeugd) getemperd moeten worden. Dat geldt ook voor de wens van gemeenten dat aanbieders innovatie tonen. Hoe begrijpelijk en wenselijk ook, de les uit de Wmo luidt dat gemeenten hier effectief op zullen moeten sturen: in het kader van de Wmo bieden slechts een à twee op de tien aanbieders echt ‘vernieuwende arrangementen’ aan.

‘Eigen kracht’ en de inzet van de sociale omgeving leiden niet tot afname van individuele voorzieningen

Een andere pijler van de decentralisatie Jeugd is het gebruik van de ‘eigen kracht’ van het gezin en zijn sociale omgeving. Dat is voor de Wmo niet anders. De tweede evaluatie van de Wmo laat echter zien dat de inzet uit de eigen omgeving voor mensen met een behoefte aan ondersteuning weliswaar is genomen, maar dat dit niet leidt tot een significante afname van individuele voorzieningen. Het SCP noemt als risico voor de komende decentralisaties dat niet vaststaat of gemeenten mogen rekenen op meer of minder ‘eigen kracht’ en inzet van de sociale omgeving voor de ondersteuning van hun burgers.

Gemeenten hebben onvoldoende zicht op aantallen en zorgbehoefte

Uit de tweede evaluatie van de Wmo blijkt dat gemeenten moeite hebben om zicht te krijgen op de aantallen zorgvragers en hun behoefte aan ondersteuning. Dat zicht is nodig om te weten of beleid effectief is en waar een gemeente eventueel moet ‘bijsturen’. Ook in de voorbereiding op de decentralisatie Jeugd is voldoende zicht op aantallen en zorgbehoefte een steeds terugkerend punt, waarvoor de TSJ vanaf haar eerste rapportage aandacht heeft gevraagd. Wat de oorzaken ook zijn, ik constateer dat een goede informatiepositie voor gemeenten moeilijk is te bereiken. Daardoor is het voor gemeenten niet alleen moeilijk om beleid te maken, maar kunnen ze ook moeilijk vaststellen hoe effectief hun Wmo-beleid is. Het is ook vanuit die wetenschap dat de TSJ in haar vierde rapportage aandacht vraagt voor een meerjarige, strategische aanpak van gemeenten om de informatievoorziening te verbeteren en om zo meer inzicht te krijgen in beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie. Deze aanbeveling geldt daarmee niet alleen voor het beleidsterrein Jeugd, maar ook voor de beleidsterreinen van de Wmo.

Het rijk moet duidelijk maken wat het met decentralisatie wil bereiken

Een punt waar de TSJ voortdurend aandacht voor vraagt, is het verduidelijken van wat men maatschappelijk wil bereiken met de decentralisatie (wat

moet er beter?). De tweede evaluatie van de Wmo toont dat het rijk en de vng die vraag voor de Wmo pas drie jaren na de inwerkingtreding daarvan hebben beantwoord, namelijk met het traject 'Welzijn Nieuwe Stijl' en het project 'De Kanteling'. Deze focus op het operationaliseren van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen heeft een beslissende duw gegeven om te komen tot wat wij hier kortheidshalve aanduiden als de 'keukentafelgesprekken'. De les die wij hieruit trekken is dat rijk en vng voor de 'transformatie' Jeugd niet zo lang moeten wachten met duidelijkheid verschaffen. Zolang die er niet is, zo leert de evaluatie van de Wmo, wordt bijvoorbeeld het verantwoordingsproces in gemeenten bemoeilijkt doordat beleidsdoelen niet concreet en meetbaar worden geformuleerd.

Andere manier van werken

Het grote voordeel voor de uitvoering door gemeenten van de nieuwe taken op het gebied van Jeugd, lijkt te zijn dat zij met de Wmo al op de nieuwe, gewenste manier werken. In het kader van de Wmo wordt hiervoor de term 'gekanteld' gebruikt, en deze wordt meestal verbonden met het begrip 'keukentafelgesprek'. In de Jeugdwet komt deze manier van werken terug in het adagium 'één kind, één gezin, één plan'. De veronderstelling is dat gemeenten moeiteloos vanuit hun gekantelde wijze van werken op grond van de Wmo de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp kunnen uitvoeren. Hoewel de evaluaties van de Wmo bevestigen dat het de goede kant opgaat met 'De Kanteling', constateert het scp eerst op basis van de zelfrapportage van gemeenten over het jaar 2010 dat gemeenten in drie groepen verdeeld kunnen worden: gemeenten met een relatief ongekanteld toeleidingstraject (een kwart), gemeenten met een deels gekanteld traject (de helft), en gemeenten met een relatief gekanteld traject (een kwart). Twee jaar later werkten ruim vier van de tien gemeenten deels gekanteld en nog eens vier van de tien relatief gekanteld. De toeleiding was in zestien procent van de gemeenten nog relatief ongekanteld. Ook hier concluderen we dat de verwachtingen voor de decentralisatie Jeugd getemperd moeten worden.

REFLECTIE: WENSELIJKHEID VAN DECENTRALISATIES VANUIT CDA-PERSPECTIEF

Het CDA is voorstander en voor een aantal keuzes met betrekking tot de decentralisaties van zorgtaken zelfs 'geestelijk vader' van de decentralisatiebeweging in de wereld van zorg, welzijn en participatie. Het belang van uitgaan van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van mensen, het onderbrengen van taken bij de bestuurslaag die dicht bij mensen staat op grond van het beginsel van subsidiariteit, het belang van een integrale aanpak waarbij het gezin en niet de beleidskoker centraal staat, en het

belang van revitalisatie van het maatschappelijk middenveld zouden kenmerkend moeten zijn voor de invulling van de decentralisaties. Laat het bij de decentralisaties vooral om mensen gaan. Dit gaat niet vanzelf, maar vergt een scherpe focus van colleges van burgemeester en wethouders en van raadsfracties. Hier ligt ruimte voor een geprononceerd christendemocratisch beleid op lokaal niveau. De lessen uit het verleden moeten dan wel geleerd worden: een 'gekantelde', meer geïntegreerde aanpak vanuit de eigen kracht van gezinnen met een geprononceerde verantwoordelijkheid van zorginstellingen die zich als maatschappelijke organisatie opstellen vergt wel een krachtige sturing door de gemeente. Het gaat niet vanzelf, zo blijkt uit de evaluatie van de Wmo.

Moet de conclusie op grond van het voorgaande nu luiden dat de doelstellingen van de decentralisatie Jeugd niet gehaald zullen worden? Gelukkig niet. De evaluatie van de Wmo toont aan dat het lukt om die doelstellingen te halen, dat burgers tevreden zijn en dat de kosten lager kunnen worden.

Om dit bij de decentralisatie Jeugd te bereiken is het echter nodig dat gemeenten focussen op 'transformatie' van de jeugdhulp, en niet kiezen voor het klakkeloos continueren van het bestaande. Transformatie is nodig ter bevordering van preventie, maar zeker ook voor het bieden van goede zorg aan de kwetsbaarste gezinnen, die nu te maken hebben met allerlei verschillende hulpverleners. De rsj voert een warm pleidooi om te erkennen dat het behalen van de doelstellingen meer tijd vraagt. Gemeenten en de sector moeten daarbij bovendien de komende jaren ondersteund worden. De rsj houdt dit pleidooi op grond van de ervaringen met de Wmo. De Wmo leert ons ook dat een preventieve aanpak door wijkteams gemeenten niet zal helpen om een reductie van vijftien procent in het budget te realiseren: ze moeten dus snel investeren in 'opdrachtgeverschap' om samen met de sector in een realistisch tempo hun bezuinigingen te realiseren. Voor de inrichting van de wijkteams moeten gemeenten leren van de Wmo en de Centra voor Jeugd en Gezin: waarom hebben die niet de gewenste resultaten opgeleverd? Het mag niet verbazen dat dit pleidooi en verschillende standpunten uit deze bijdrage ook terugkomen in de rapportages van de rsj met het oog op de decentralisatie Jeugd. De lessen van de Wmo zijn voor de rsj ook een belangrijke maatstaf om de transformatie te adresseren in de tijd die de rsj nog rest.

Noten

- 1 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning, 2010-2012. Tweede evaluatie*. Den Haag: SCP, 2013.
- 2 SCP 2013, p. 12.

- 3 Zie ook het rapport van LPBL: Veroni Larsen, Merel Lubbe en Lauri de Boer, *Meta analyse MKBA's sociale (wijk) teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten*. Amsterdam: LPBL, 2014. De conclusie uit dit onderzoek ondersteunt de eerder aangehaalde conclusie van het SCP.