

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

Decentralisatie en de zorg voor fijnschaligheid

Het regeerakkoord stelt dat de verhoogde verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in het sociale domein leidt tot druk op gemeenten om over te gaan tot herindeling en opschaling. Niets lijkt echter minder waar. In tijden van bestuurlijke onzekerheid kijken gemeentebesturen de kat uit de boom en zijn zij minder geneigd te investeren in onomkeerbare bestuurlijke verandering. En dat is maar goed ook, want zo gaat er geen kostbare tijd en energie verloren aan moeizame en langdurige gemeentelijke herindelingen en zwaar opgetuigde samenwerkingsverbanden. Gemeenten moeten zich juist richten op een fijnschalige organisatie van de zorg waarin de mens centraal staat.

door Michiel Herweijer

De auteur is hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

HET IS NIEMAND ONTGAAN. In 2015 krijgen iets minder dan vierhonderd gemeentebesturen meer verantwoordelijkheid. In de aanloop naar deze taakuitbreiding ontwikkelen gemeentebestuurders een nieuw vocabulaire. Veel bestuurders spreken thans over keukentafelgesprekken, maatwerk, ontschotten, het leggen van verbinding, participatiesamenleving, burgerkracht en één coach per zorgvragend probleemgezin. De lobbyorganisatie van gemeentebestuurders, de vng, maakt overuren met het organiseren van congressen over loslaten, omgaan met verandering en het weer leren accepteren van het noodlot. Bij zo veel betogen over kansen en uitdagingen ontstaat bij nieuwgekozen raadsleden al snel het beeld dat gemeentebestuurders de risico's goed in het vizier hebben; dat de taakuitbreiding helemaal onder controle is; en dat burgers met een zorgvraag (of

ze nu jong of oud zijn) niets van de decentralisatie in het sociale domein gaan merken.

POSITIEF GESTEMDE RETORIEK, MINDER POSITIEVE VOORTEKENEN

Ondanks de voorgaande positief getoonzette beleidstaal melden onder-tussen zorgaanbieders in de jeugdzorg, ouderenzorg en langdurige zorg dat zij een deel van hun medewerkers hebben moeten ontslaan. De zorgaanbieders stellen dat zij nog geen contracten met opdrachtgevende gemeenten hebben kunnen sluiten. Bij de vijftien bureaus voor provinciale jeugdzorg wordt inmiddels met de vakbonden gesproken over een ontslagregeling voor de ambtenaren die nu nog de indicatiestelling jeugdzorg verzorgen. Al geruime tijd nemen bedrijven in de sociale werkvoorziening geen nieuwe werknemers meer aan. Zulke berichten roepen bij sommige raadsleden toch weer vragen op.

Voor de vng is in Den Haag de coördinerend minister vzk het eerste aanspreekpunt om dergelijke zorgen over de invoering te delen. Inderdaad inventariseert Ronald Plasterk onvermoeibaar congruente samenwerkingsverbanden, robuuste regiogemeenten, een andere verdeling van het Gemeentefonds, positieve prikkels voor gemeentefusie en vernieuwde regels voor samenwerking van gemeenten. Maar ondertussen beslissen de drie vakstaatssecretarissen – Jetta Klijnsma, Martin van Rijn en Fred Teeven – over de inhoud van de wet: dus over de aanspraken die burgers vanaf 2015 op door de gemeente bekostigde diensten zullen maken. Ook beslissen deze vakdepartementen samen met de minister van Financiën over de omvang en de condities van de drie decentralisatieuitkeringen (dus over het krediet dat voor de uitvoering van de sociale taken op de gemeentelijke programmabegroting voor 2015 zal staan). De Haagse voorbereiding van de drie decentralisaties is niet optimaal. De coördinerende bewindspersoon van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

Vanwege de krappe budgetten, de toets op burgerkracht en eigen financiële middelen zullen diverse gemeenten zorgvragende burgers moeten teleurstellen

relaties heeft weinig te zeggen over de gedetailleerde medebewindswetgeving en de beperkte omvang van de drie decentralisatie-uitkeringen. Dat is immers het domein van de drie zojuist genoemde staatssecretarissen. Tegelijkertijd is de *groepsdruk* in het kabinet-Rutte II om nu door te pakken groter dan ooit tevoren. De

veilige haven van de gelokaliseerde verzorgingsstaat is immers in zicht.

Een gevolg van de krappe budgetten, de toets op eigen burgerkracht en financiële middelen zal zijn dat diverse gemeenten de komende vier jaar

zorgvragende burgers moeten teleurstellen. De in het verleden, onder een verzekeringsstelsel gegroeide verwachtingen die burgers over hun aanspraak op zorg door de overheid hebben, kunnen zeker niet volledig worden gehonoreerd in het toekomstige voorzieningenstelsel. Dat burgers straks in hun eertijds gerechtvaardigde verwachtingen worden teleurgesteld, heeft verschillende oorzaken. Enerzijds spelen er organisatorische kwesties: het gemeentelijk apparaat is er nog niet klaar voor; het deskundige personeel dat de indicatiestelling moet doen, is nog niet aangesteld; de software haperst; en de overdracht van dossiers van het uwv naar de sociale dienst is nog niet helemaal rond. Anderzijds spelen er ook budgettaire kwesties: er zijn tekortgemeenten; het overschot op de langdurige zorg kan niet zomaar worden overgeboekt naar het tekort op de Wajong; de decentralisatiekorting wordt aldus toch pijnlijk voelbaar; en de gemeente heeft, anders dan de provincies, om diverse redenen geen financiële reserve om bij te passen. Ten slotte zijn er ook juridische kwesties: de hoogdrukwetgeving vertoont nog diverse manco's; de jurisprudentie met betrekking tot de zelfredzaamheids-toetsing in het voorzieningenstelsel zal zich nog moeten uitkristalliseren; de overgang van rechten van inwoners naar zorgplichten voor gemeenten levert allerlei complicaties op; en bepaalde categorieën zorgvragers, bijvoorbeeld personen zonder vaste woon- of verblijfplaats en de sans-papiers, zijn nog door de wetgever over het hoofd gezien.

SCHAALVERGROTING OF SCHAALVERFIJNING?

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* (2012) en in diverse brieven van minister Plasterk aan de Kamer wordt gesteld dat de verhoogde verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in het sociale domein leidt tot druk op gemeenten om over te gaan tot herindeling en opschaling. Uit recent onderzoek van de bestuurskundigen Juriaan van Kan en George Postma blijkt echter dat gemeentebesturen eind 2013 juist minder bezig zijn met herindeling dan zij eind 2012 waren.¹ Wel zijn gemeenten eind 2013 meer bezig met lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking (zoals: kennis delen, samen inkopen, en over en weer medewerkers detacheren) dan eind 2012. In tijden van bestuurlijke onzekerheid kijken gemeentebesturen blijkbaar de kat uit de boom en zijn zij minder geneigd te investeren in onomkeerbare bestuurlijke verandering, zoals gemeentelijke herindeling. Om die reden zoek ik in deze paragraaf naar een verklaring waarom juist bij zorgtaken schaalvergroting (en dus ook herindeling) minder voor de hand ligt. Ik heb daarvoor drie argumenten kunnen vinden.

In de eerste plaats is er bij het verlenen van thuiszorg, jeugdzorg of begeleiding bij re-integratie vrijwel altijd sprake van een *driehoeksrelatie*. De

zorgvrager (individuele burger) meldt zich aan, dan wel wordt aangemeld, bij de publieke instantie die bevoegd is de indicatie te stellen en de dienstverlening te bekostigen. Daarna neemt het indicatieorgaan een beslissing die ook inhoudt dat de verleende zorg wordt bekostigd. Vervolgens gaat de zorgverlener samen met de zorgvrager aan de slag.² Bij kortdurende zorg is er een variant mogelijk waarbij pas achteraf wordt bepaald of de verleende zorg (door de verzekeraar) kan worden vergoed. In vrijwel alle gevallen verlenen particuliere instellingen de zorg op het sociale domein. Thuiszorg, dagbesteding, toeleiding naar arbeid en hulp bij re-integratie worden aangeboden door professionele instellingen, die door de gemeenten moeten worden ingehuurd.

Het is in deze driehoeksverhouding de taak van de gemeentelijke overheid om de zorgvraag in te schatten, de zorgaanbieders in te huren en de bekostigde activiteiten van de particuliere zorgaanbieders te bewaken. Veel gemeentebesturen streven er tegenwoordig naar – vaak op aandringen van de gemeenteraad – om de zorgpakketten Wmo uit te besteden aan kleine, lokale aanbieders (zoals Buurtzorg). Niet alleen omdat deze kleinschalige zorgaanbieders veel goedkoper zijn, maar ook omdat deze kleinere organisaties beter verankerd zijn in de lokale gemeenschap. De grote zorgaanbieders zijn tegenwoordig wat uit de gratie: de beloning van de topbestuurders is naar het oordeel van de raadsleden soms over de top en de vele managementlagen en administratieve ondersteuning gaan ten koste van het deel van het budget dat kan worden besteed aan directe zorg.

Een tweede reden waarom gemeenten graag greep houden op de zorgverlening door particuliere zorginstellingen is dat ze snel willen kunnen reageren wanneer zich klachten voordoen.³ Hoe korter de lijnen, hoe sneller kan worden geïnformeerd wanneer zich een knelpunt voordoet. Over het verlenen van jeugdzorg worden nu eenmaal veel klachten geuit. Soms zoeken de appellanten ook contact met de media. Is het niet de zorgontvangende jongere die gegriefd is door de dwangopname, dan zijn het wel de (pleeg)ouders die zich verzetten tegen de uithuisplaatsing. Het is op grond van titel 9.1 Awb gebruikelijk dat een eventuele klacht in eerste aanleg wordt afgehandeld door de zorginstelling zelf. In de tweede lijn moet echter wel geregeld worden getoetst of de primaire klachten op een ordentelijke manier worden afgehandeld. Wordt er door de zorginstelling wel wat van deze klachten geleerd? Wordt de klachten top drie voortvarend aangepakt? Bij het verlenen van zorg is het naar het oordeel van voormalig Ombudsman Alex Brenninkmeijer van groot belang dat de vertrouwensrelatie tussen zorgontvanger en zorgverlener spoedig wordt hersteld. Na de decentralisatie van de sociale taken willen raadsleden en wethouders graag weten of hun inwoners wel tevreden zijn over de zorg die zij van de parti-

culiere instellingen ontvangen. Raadsleden stellen geregeld vragen over de tevredenheid van bijstandsontvangers over de begeleiding door re-integratiebedrijven en over de tevredenheid van Wmo-gerechtigden over de kwaliteit van de thuiszorg.⁴ Het belang van klanttevredenheidsonderzoek is groot, zo blijkt uit enkele recente bevindingen van beleidsonderzoeker Ankie Lempens van I&O Research.⁵ Lempens neemt waar dat:

- 46% van de Wmo-gerechtigden lang heeft gewacht voordat zij een hulpaanvraag indienden;
- 20% niet weet wat de mogelijkheden van de eigen gemeente precies zijn;
- hoewel er onder burgers grote bereidheid is om mantelzorg te bieden, daarop meestal geen beroep wordt gedaan.

Daarnaast citeert Lempens een aantal burgers, waaruit eveneens blijkt hoe belangrijk het is om onderzoek te doen naar de beleving van Wmo-gerechtigden:

- ‘Ik begon twee jaar geleden met zes uur hulp. Nu heb ik nog maar drie uur, terwijl ik veel minder aankan dan toen.’
- ‘Ik ben ontevreden over de nieuwe regeling, waardoor onze vaste hulp weg moest.’
- ‘Ik maak mij zorgen over de toekomst: straks kan ik de eigen bijdrage niet meer betalen.’

De derde reden dat gemeentebestuurders hechten aan *fijnchaligheid* is dat zij goed beseffen dat deze decentralisatie wel degelijk vergezeld gaat met een forse bezuiniging. Uit onderzoek van de Engelse rekenkamer komt naar voren dat bij een decentralisatie van taken naar gemeenten er over het algemeen geen doelmatigheidswinst optreedt. Met andere woorden, een budgetkorting van tien procent betekent ook dat de dienstverlening aan de burgers met tien procent omlaag gaat. Natuurlijk kunnen sommige zaken efficiënter en goedkoper worden georganiseerd (bijvoorbeeld door de spraakmakende keukentafelgesprekken), maar tegelijkertijd lopen er evenveel zaken mis, vooral als de lagere overheden deze taak voor het eerst aanpakken. Er blijken in dit ondermaanse dus geen kabouterijtjes of onzichtbare handen te zijn die leiden tot een wonderbaarlijke groei van de aangeboden zorg.⁶ ‘Meer met minder’ klinkt mooi, maar niet als je eindverantwoordelijk bent voor de operationele uitvoering, noch als je als betrokken wethouder of professional de (terecht) klagende zorgvragers te woord moet staan.

In de praktijk zijn het vaak de scholen, de bureaus en de familie (al dan niet in de rol van mantelzorger) die worden aangesproken om in het ontstane zorggat te springen. Waar de gaten in de geboden zorg niet worden gedicht, neemt vaak de kwaliteit van leven af. Veel raadsleden en gemeentebestuurders willen deze verantwoordelijkheid niet weg organiseren in

een ingewikkeld netwerk met *vele, onpersoonlijke handen*. Er zijn raadsleden die bestuurders en professionals de komende jaren juist willen aanspreken op de kwaliteit van de geleverde zorg.

Kortom, bij een fijschalige organisatie van de zorg houden gemeentebesturen de lijnen kort, worden klachten serieus genomen en zorgvuldig

behandeld, en wordt niet ten onrechte de verwachting gewekt dat als er wordt bezuinigd op de geboden zorg, dat dan de dienstverlening beter wordt. Bovendien richt een fijschalige organisatie van de zorg zich op de directe zorgvraag van ouderen en jongeren en wordt

Een fijschalige organisatie van de zorg verspilt geen kostbare tijd en energie aan moeizame en langdurige gemeentefusies

er geen kostbare tijd en energie verloren aan moeizame en langdurige gemeentefusies en zwaar opgetuigde samenwerkingsverbanden. De mens staat immers centraal en niet het belang van de bestuurlijke organisatie.

ZORG VOOR FIJNSCHALIGHEID

De komende jaren zal op het sociale domein veel reparatiewetgeving noodzakelijk zijn. Bij deze reparatie is het van belang goed te weten wat er in de uitvoering speelt. Feitenkennis is beter dan ideologische overtuigingen. Dit betekent dat de controlerende raadsleden er goed aan doen de jaarlijkse overzichten met meldingen, klachten en bezwaarschriften te volgen. Misschien is het verstandig om met een zekere regelmaat onderzoek naar de klanttevredenheid uit te laten voeren. Zo kunnen zij een vinger aan de pols houden. Krijgen de inwoners van mijn gemeente wel de zorg waarop zij rechtens aanspraak kunnen maken? Worden de zorgvragers wel goed bejegend en tijdig geïnformeerd? Van belang is dat de drempels laag zijn en dat burgers die van het kastje naar de muur worden gestuurd inderdaad bij de gemeente een luisterend oor vinden. Aldus kan een proces op gang worden gebracht waarbij stapje voor stapje op basis van kennis van de feiten wordt gerepareerd wat er de afgelopen jaren op grond van financiële en ideologische redenen is verbroken. We mogen er zo van uitgaan dat de inwoners van de gemeenten samen met de raadsleden, de professionals van de scholen, de thuiszorg en de jeugdzorg erin zullen slagen om praktisch werkzame vormen van zorg te ontwikkelen. De gemeente heeft misschien niet zo veel geld meer, maar kan natuurlijk wel creatieve initiatieven van onderop ondersteunen.

Bij de invoering van de wvb in 2003 bleek dat gemeentelijke sociale werkplaatsen uitstekende aanbieders konden worden van publieke re-

integratieactiviteiten.⁷ Op deze manier kon de ene gemeentelijke taak (re-integratie wvb) de andere gemeentelijke taak (opdrachten voor de wsw) ondersteunen. Ook in de komende raadsperiode zijn er allerlei mogelijkheden om op het sociale domein innovaties door te voeren. We kunnen daarbij denken aan een herwaardering van het door de inwoners van de gemeenten hoog gewaardeerde groenonderhoud (waar veel werk is blijven liggen), maar ook aan een herwaardering van de sociale taken die in het verleden werden vervuld door wijk- en dorpsraden en het voormalige maatschappelijk werk. Wat is er tegen de herinvoering van de onderhoudstaken die vroeger door de Melketiers werden uitgevoerd in scholen, sportcomplexen, buurthuizen en musea? Het vlak van veiligheid, controle op fout parkeren en onderhoud van de openbare ruimte ('opzomeren') bieden talrijke gelegenheden. Kortom, ook hier liggen talloze mogelijkheden om fijnchalig aan de slag te gaan.

Noten

- 1 Juriaan van Kan en George Postma, *Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering*. Amersfoort: Lysias Consulting Group, 2014.
- 2 Karin Faber, *Re-integratie volgens plan*. Deventer: Kluwer, 2009.
- 3 Jaclijn Matijssen en Sosha van Rijnberk, *Analysis and Advice on Municipalities Contact Procedure in Youth Care*. Presentatie Radboud Universiteit Nijmegen, Honours Academy Project, 2 juni 2014.
- 4 Rekenkamercommissie Zwijndrecht, *Wmo lessen in versobering*. Zwijndrecht: Gemeente Zwijndrecht, 2013.
- 5 Ankie Lempens (I&O Research), *Kwaliteit en effectiviteit van zorg en ondersteuning in beeld*. Presentatie Inspiratiemiddag Kring Noord en Kring Oost, Kampen, 8 november 2013.
- 6 National Audit Office, *Financial sustainability of local authorities*. Londen: NAO, Department for Communities and Local Government, 2013.
- 7 Alex Corrà, *Contracting for public values. Investigating the contracting out of employment reintegration services, in the Netherlands* (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2014.