

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

Rijk, pak je eigen rol en niet die van gemeenten

De rijksoverheid heeft zich geen hoeder van het decentrale stelsel betoond, maar de oude centralistische lijn voortgezet. Waar het Rijk zich ten onrechte op de inhoud richt, daar worstelen gemeenten met de negatieve effecten van een nog niet goed functionerend stelsel. Een rijksoverheid die nog steeds het beleid bepaalt, over inkomsten en uitgaven beschikt, zelf projecten initieert en ook het toezicht en de handhaving in handen heeft, past niet in een gedecentraliseerd stelsel.

door Rienk Janssens De auteur is strateeg sociaal domein bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De veranderingen in het sociaal domein zijn niet zonder slag of stoot gegaan. En rust lijkt de komende tijd ook niet echt aan de orde. Naast de tekorten in de jeugdhulp zal de dubbele vergrijzing (meer ouderen en minder verzorgenden) een groter beroep gaan doen op gemeenten. Kunnen zij dat aan? En wat is daarvoor nodig? Om die vragen te kunnen beantwoorden, moeten we eerst een andere vraag stellen: waarom waren we ook al weer aan die veranderingen begonnen?

Hardnekkige vraagstukken schreeuwden om verandering ...

Rond de eeuwwisseling hadden we te maken met een aantal grote vraagstukken die om een antwoord vroegen. Vraagstukken rondom betaalbaarheid, solidariteit, kwaliteit en uniformiteit. Betaalbaarheid: de curve van overheidsuitgaven aan zorg was (en is) al jaren steiler dan die van het bruto nationaal product. Waar ze nu 90 miljard euro bedragen, liggen ze over twintig jaar naar verwachting rond 175 miljard. Dat stond mede in verband met de organisatie van solidariteit. Die liep, zeker in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat, indirect en anoniem via de staat, langs de band van belastingen en premies. Effectief, doeltreffend en beschaafd, maar in relatie tot de uitgaven ook spannend. Mensen dronken wel erg gemakkelijk uit de overheidsbron. Uitgaan van rechten, protocollen en individueel gestapeld aanbod was het motto, niet de aansluiting bij behoeften en mogelijkheden van inwoners. Generiek overgebruik en vervolgens generieke bezuinigingen zorgden ervoor dat de echt behoeftigen het onderspit dolven. Dit zette de kwaliteit van zorg en ondersteuning onder druk. Hulp en zorg pasten niet meer bij de vraag in de samenleving. Bevolkingsverschillen namen toe – nu niet meer langs verzuilde lijnen, maar langs inkomens- en sociale

scheidslijnen –, terwijl het aanbod uniform was. Overheidsfinanciering en dito voorwaarden stonden bij maatschappelijke organisaties centraler dan de eigen missie, gericht op een eigen gekozen, behoeftige doelgroep. Voor een steeds heterogenere vraag was er een overkill aan uniform, elkaar in de weg zittend aanbod. Illustratief waren de talrijke hulpverleners per gezin, zonder dat men verder echt aan de hulpvraag toekwam.

... met als antwoord: marktwerking en decentraliseren

Vanuit financieel én vanuit inhoudelijk oogpunt moest er dus iets gebeuren. Dit vond plaats langs twee lijnen. De eerste lijn was die van meer (gereguleerde) marktwerking via de Zorgverzekeringswet (Zvw, 2006). Gereguleerd, want de onderlinge concurrentie tussen verzekeraars ging samen met acceptatieplicht en verplichte solidariteit in premiebetaling tussen jong en oud en tussen ziek en gezond. De tweede lijn kreeg gestalte via de decentralisaties (2015). Door dicht bij de inwoners zorg en ondersteuning te organiseren, moest het mogelijk worden om levensbreed en vanuit de sociale context naar hulpvragen te kijken. Voor een jongere met problemen was individueel gediagnosticeerd aanbod niet altijd het antwoord, maar misschien wel rust in het gezin door schuldenaankpak en arbeidsperspectief voor de ouders. En waarom mensen met psychische problemen in een ggz-instelling behandelen, als ze ook beschut werk kunnen en willen doen? Juist gemeenten zouden de ingesleten

neiging tot generiek aanbod voor iedereen kunnen doorbreken en de slag naar de gewenste demedicalisering kunnen maken. Gerichte aanpakken over de domeinen heen: dat was en is het streven.

Ja, gemeenten hebben zich verkeken op de complexiteit van de hulpvragen

Maar dan wel onder duidelijke randvoorwaarden ...

Deze beweging van Rijk naar gemeenten en van overheid naar samenleving moest wel gepaard gaan met de nodige randvoorwaarden. Diverse rapporten in de aanloop naar de decentralisaties maakten er gewag van. Een andere verhouding tussen overheden bijvoorbeeld. Niet langer hogere en lagere, maar medeoverheden, met het Rijk en de gemeenten ieder in hun eigen rol. Het Rijk als hoeder van het stelsel – zorgend voor de juiste wettelijke en financiële randvoorwaarden –, de gemeenten als de plek van de inhoudelijke keuzes, de politieke afwegingen en de daadwerkelijke organisatie van zorg en ondersteuning. Dit impliceerde volgens de rapporten onder andere meer lokale financiële zeggenschap, slagvaardige intergemeentelijke samenwerking, afslanking van de landelijke overheid, en een samenhangend rijksbeleid, gericht op vereenvoudigde regelgeving over domeinen heen.

... die niet zijn gerealiseerd ...

Is aan deze randvoorwaarden voldaan? De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dat niet het geval is. Ja, het is waar dat gemeenten zich verkeken hebben op de complexiteit van de (toegenomen) hulpvragen en de mogelijkheid om te sturen op in- en uitstroom van cliënten, waar zij primair geen zeggenschap over hebben. Vanuit preventie hebben ze bovendien weliswaar meer inwoners bereikt (en de tevredenheid over de

geboden hulp is hoog), maar blijft het in de wirwar van spelers en stelselprykkels lastig om de inzet daadwerkelijk te laten landen bij de inwoners die deze het hardst nodig hebben. Gemeenten hebben hierin nog de nodige stappen te zetten. Randvoorwaardelijk is echter belangrijker dat het Rijk zich niet de hoeder van het decentrale stelsel heeft betoond, maar de oude centralistische lijn heeft voortgezet. Het heeft het stelsel primair met tientallen politiek-inhoudelijke, departementale programma's willen laden (omtrent eenzaamheid, een kansrijke start, langer thuis wonen, enzovoort). Het stelsel is, mede daardoor, ook niet geslonken, maar – zeker de directies die gericht zijn op de overgehevelde taken – juist fors gegroeid. Het Rijk kwam daarnaast met generieke, uniformerende maatregelen (vergelijk het abonnementstarief bij de huishoudelijke hulp) die de maatwerkopgaven van gemeenten frustrerden. Waar gemeenten vanuit mogelijkheden van inwoners over domeinen heen willen werken en onderscheid maken tussen mensen die wel en geen ondersteuning nodig hebben, leidt een dergelijke maatregel tot een aanzuigende werking binnen één domein, en dan ook nog eens op mensen die anders nooit bij de gemeenten zouden aankloppen. De toekenning van huishoudelijke hulp groeit fors, en dan vooral aan mensen uit de betere inkomensgroepen. Maar ook de acceptatieplicht in de bijstand, de nog bestaande kostendelersnorm of het feit dat de studielening van kinderen generiek meetelt bij het bepalen van het bijstandsinkomen van ouders, belemmeren de gerichte, individuele, contextbepaalde aanpak waar gemeenten voor staan. Het zijn vakinhoudelijke departementen die afzonderlijk beleid bepalen dat indruist tegen de domeinoverstijgende, vanuit inwoners bepaalde levensbrede aanpak vanuit gemeenten.

Het Rijk heeft de oude centralistische lijn doorgezet

... vanwege het ontbreken van aanpassingen in het bestuurlijk stelsel

Wat hier wringt, is dat de inhoudelijke decentralisaties niet gepaard zijn gegaan met de benodigde staatkundige aanpassingen (wat gemeenten destijds in de toenmalige omstandigheden helaas hebben geaccepteerd). Terwijl de decentralisaties een centralere rol van BZK of in elk geval van een departementoverstijgend beleid veronderstellen, lijkt de regiemacht van individuele vakdepartementen groter te worden. Daar zit iets inherent tragisch in. Toen VWS bijvoorbeeld zorg en ondersteuning in eigen hand had, wist men daar weinig over de effecten van de uitvoering. Het systeem was gebaseerd op gecentraliseerde rechten en protocollen, maar wie er nu precies in de AWBZ zaten en of de geboden zorg en ondersteuning bijdroegen aan doelen als participatie en zelfredzaamheid, daar was geen inzicht in. Nu het Rijk de zorgorganisatie meer heeft losgelaten, neemt tegelijk de behoefte toe om te weten hoe die uitpakt. Doordat de toekenning van zorg en ondersteuning diffuser is geworden (elke gemeente kan het anders doen), groeit de wens tot overzicht. Het is een discrepantie waarmee voorafgaand aan de decentralisaties te weinig rekening is gehouden: de beweging van loslaten lokt, mede door landelijke druk vanuit media en parlement, in één adem de tegenbeweging van controle, grip en politieke bijsturing uit.

Het Rijk als hoeder van de decentralisaties ...

Wat hier nodig is, is georganiseerde zelfbinding. Dat, met exact dezelfde bewoording, is al in 2007 bepleit in het rapport *De eerste overheid*, waarin een commissie onder leiding van oud-minister en -burgemeester Van Aartsen in opdracht van de VNG de staatkundige implicaties van de decentralisaties schetste. Als een moderne Odysseus zullen vakdepartementale bewindslieden zich moeten laten vastbinden aan de decentrale mast, zodat ze geen beleid voeren in strijd met het gedecentraliseerde stelsel, maar vermoedelijk zijn de sirenen van de politieke en centripetale krachten te aantrekkelijk. Een aantal formele staatkundige aanpassingen is daarom noodzakelijk, waarbij de laatste Evaluatie van de Raad van State leidraad kan zijn: een grotere rol voor BZK als hoeder en toetssteen van decentralisaties, gemeentelijke inbreng bij regeerakkoorden, wederkerige invulling van het bestuurlijk toezicht, meer financiële zeggenschap van gemeenten, en een onafhankelijke geschilbeslechting (bijvoorbeeld een constitutioneel hof) bij eventuele twistpunten tussen overheden. Met andere woorden: na de decentralisaties van taken en verantwoordelijkheden is het nu hoog tijd om de

De rollen zouden precies omgekeerd moeten zijn

bijbehorende bestuurlijke en financiële randvoorwaarden te regelen. Kansen liggen hier bij de recent ingestelde studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, maar dan zal het niet moeten blijven bij advies alleen. Nieuwe analyses, beschouwingen en adviezen zijn er intussen genoeg; het komt nu aan op concrete besluitvorming. Het zal dan ook – hoe ogenschijnlijk weinig interessant voor het kiezerspubliek ook – deel moeten uitmaken van de komende verkiezingsprogramma's en (latere) kabinetsformatie.

... en de gemeenten als inhoudelijk en financieel sturend

Ligt het welslagen van de decentralisaties dan alleen bij de aanpassingen in het staatkundig stelsel? Nee, natuurlijk niet. Gemeenten moeten volop aan de bak om, binnen hun mogelijkheden, financieel en inhoudelijk grip op het sociaal domein te krijgen. Vanuit een coherente visie afspraken maken met onderwijs, huisartsen en zorgaanbieders over te snelle doorverwijzingen. Maar ook zorgen voor tijdig beschikbaar specialistisch aanbod. Dat vraagt om een duidelijke koppeling van inhoudelijk en financieel beleid, iets wat vaak zeker nog beter kan. Het vraagt ook om goede, niet-vrijblijvende afspraken in regionaal verband. Gemeenten werken er hard aan om die, waar dat nog niet het geval is, te maken. Ze hebben daarbij echter wel het financiële en bestuurlijke comfort nodig om de keuzes te maken die passen bij de doelstellingen van de decentralisaties, en dit comfort is op dit moment niet aanwezig. Waar het Rijk zich ten onrechte op de inhoud richt, daar worstelen gemeenten met de negatieve effecten van een nog niet goed functionerend stelsel. De rollen zouden eigenlijk precies omgekeerd moeten zijn. En laten we wel wezen: een rijksoverheid die op gedecentraliseerde terreinen het beleid bepaalt, over inkomsten en uitgaven beschikt, zelf projecten initieert en ook het toezicht en de handhaving in handen heeft, een dergelijke overheid past niet in een gedecentraliseerd stelsel.