

Lessen uit decentralisatie

Wethouders over de taakverdeling tussen rijk en gemeente

Het rijk laat meer en meer over aan gemeenten. Denk aan de jeugdzorg of de AWBZ. Het idee daarbij is dat gemeenten de lokale behoeften beter inschatten. En dat decentralisatie geld scheelt natuurlijk. In de praktijk werkt het vaak anders. Marijke Linthorst trok met vijf PvdA-wethouders conclusies voor de nabije toekomst.

MARIJKE LINTHORST

De manier waarop overheidstaken gedecentraliseerd worden, is onderwerp van een terugkerend debat. Lokale bestuurders vinden dat zij, om maatwerk te kunnen realiseren, enige beleidsvrijheid nodig hebben. Zij moeten geldstromen kunnen bundelen en de middelen kunnen inzetten daar waar dat het meest effectief is. Niet iedereen is het daarmee eens. Als gemeenten autonoom zijn in hun beleidskeuzes kan dat ertoe leiden dat burgers in de ene gemeente aanspraak kunnen maken op meer of betere voorzieningen dan in een andere gemeente.

Zolang het gaat om gemeentelijke aangelegenheden, zoals parken of zwembaden, vindt bijna niemand dat een probleem. Maar het wordt een ander verhaal als het voorzieningen betreft waar mensen van afhankelijk zijn, zoals een rolstoel of thuiszorg. Mag de vraag in welke gemeente je woont daarbij verschil maken? Waarom wordt de hoogte van bijvoorbeeld de

bijstand wel op nationaal niveau vastgesteld en zou dat niet gelden voor dit soort, toch ook essentiële, voorzieningen? Mogen gemeenten zelfstandig beslissen wat zij willen aanbieden of moet het rijk een minimumniveau garanderen en gaan gemeenten over de extraatjes?

De discussie loopt dwars door de politieke partijen en wordt meestal tamelijk zwart-wit gevoerd. Tegenstanders van gemeentelijke autonomie vinden dat de gelden die voor een bepaald doel uitgekeerd worden op zijn minst geoormerkt moeten zijn. Geld dat bestemd is voor zorg zou niet mogen worden uitgegeven aan lantaarnpalen. Voorstanders zijn ervan overtuigd dat de lokale bestuurders heel goed in staat zijn tot een juiste belangenafweging. Zij betichten de tegenstanders van bestuurlijke arrogantie: nationale politici zijn niet per se kundiger dan lokale politici.

De ervaringen met de aanbestedingen in de thuiszorg hebben dit debat opnieuw aangewakkerd. Een aantal gemeenten bleek bij de aanbesteding vooral gelet te hebben op de prijs.

7

Over de auteur Marijke Linthorst is redacteur van *s&d*
Noten zie pagina 13



Rinda den Besten is sinds 2006 wethouder in Utrecht. Ze beheert de portefeuille Werk en Inkomens, Jeugd en Sport en is tevens loco-burgemeester in een college van GroenLinks, PvdA en D66.

EEN GESPREK OVER VERKOKERING

Een lage prijs betekent vaak dat de thuiszorg gereduceerd wordt tot huishoudelijke hulp. Er wordt nog wel schoongemaakt, maar er wordt niet meer in de gaten gehouden of mensen verenzamen en of ze nog voldoende voor zichzelf kunnen zorgen. De gevolgen waren ingrijpend. Medewerkers in de thuiszorg werden geconfronteerd met ontslag of een gedwongen loonsverlaging en cliënten raakten 'hun' medewerker kwijt. De SP zond confronterende spotjes uit en nam het initiatief om de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken. In maart van dit jaar werden drie initiatiefwetsvoorstellen van de SP aangenomen, waarmee onder meer besloten werd tot het invoeren van een basistarief in de thuiszorg.

Omdat de stroom decentralisaties de komende jaren zal aanhouden, leek het mij een goed idee een aantal (voormalig) PvdA-wethouders te vragen naar hun ervaringen. Ik heb gesproken met Rinda den Besten, Eelke Kraaijeveld, Theo Maas, Bert Otten en Nicole Teeuwen. In het eerste deel van dit artikel wordt een weergave gegeven van dit gesprek. Welke knelpunten en kansen zien de wethouders? Hoe gaan ze om met de combinatie van ambitieuze doelstellingen en bezuinigingen? Vinden zij het gerechtvaardigd als de rijksoverheid randvoorwaarden stelt aan de lokale bestuurders? Of verliezen de gemeenten daarmee hun beleidsvrijheid en worden zij gedegradeerd tot uitvoerders van het rijksbeleid? In het tweede deel doe ik een poging om, op basis van deze inzichten, voorwaarden te formuleren waaronder een succesvolle decentralisatie van taken gerealiseerd zou kunnen worden.

De ondervraagde bestuurders zijn het erover eens dat de schaal van de gemeente bij uitstek geschikt is voor het leveren van maatwerk. Maar er zijn wel knelpunten. Het grootste knelpunt vinden zij de verkokering van de rijksoverheid: het feit dat departementen alleen bezig zijn met hun eigen beleid en nauwelijks oog hebben voor de effecten van hun beleidsmaatregelen op die van andere departementen. Deze Haagse verkokering staat lokaal maatwerk in de weg.

Neem het voorbeeld van de jeugdzorg en het passend onderwijs. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) is bezig met een Stelselherziening Jeugdzorg. Schotten tussen (de financiering van) verschillende vormen van jeugdzorg — jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdclassering — worden zoveel mogelijk geslecht. De doelstelling is een integrale aanpak. In dat kader wordt de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) is in dezelfde periode bezig met een vergelijkbaar traject voor het passend onderwijs. Uitgangspunt is dat ieder kind, ook kinderen met een zorgbehoefte, het onderwijs krijgt dat het nodig heeft. Om dit te realiseren vormen alle scholen voor regulier en speciaal onderwijs in één bepaalde regio een samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband krijgt de zorggelden en moet zorgen voor een dekkend aanbod. Dat deze twee decentralisaties niet op elkaar zijn afgestemd zien de wethouders als een gemiste kans. Het gaat voor een belangrijk deel immers om dezelfde kinderen.

In Utrecht is het overigens wel gelukt om tussen schoolbesturen en de gemeente afspraken te maken over de samenhang tussen jeugdzorg

Elke Kraaijeveld is sinds 2010 wethouder Jeugd, Onderwijs, Sport, Cultuur en Recreatie in Hardinxveld-Giessendam. De PvdA vormt in deze gemeente een college met CDA, SGP en CU.



en passend onderwijs. De gemeente krijgt een zwaarwegende stem in de vormgeving van het passend onderwijs, de schoolbesturen krijgen een zwaarwegende stem in de decentralisatie van jeugdzorg. Dat dit resultaat in Utrecht bereikt is, heeft te maken met het feit dat Den Besten in de vorige periode wethouder van onderwijs was. De wethouder en de schoolbesturen kenden elkaar. Dan nog blijft het lastig. Den Besten: 'Passend onderwijs gaat veel sneller dan de decentralisatie van de jeugdzorg. Als je niet oppast, wordt passend onderwijs in je regio leidend bij de transformatie van de jeugdzorg. Maar jeugdzorg gaat over een veel grotere doelgroep en kent veel minder scherpe kaders. Dat is echt ingewikkeld.'

EIGEN BELANG

Soms speelt er een ander probleem dan verkokering en leggen departementen de rekening van hun beleidsmaatregelen elders neer. Den Besten noemt het voorbeeld van het middelbaar beroepsonderwijs. Om het niveau van het mbo op te krikken wil het ministerie van ocw de mbo's meer sturingsmogelijkheden geven. De drempelloze instroom wordt afgeschaft, zodat het halen van een startkwalificatie (minimaal mbo niveau 2) alleen nog toegankelijk is voor leerlingen met een vmbo-diploma. Voor leerlingen zonder diploma komt er een entree-opleiding. Scholen moeten deze leerlingen toelaten, maar het budget dat zij hiervoor krijgen is niet toereikend om alle leerlingen zonder diploma op te vangen. De minister geeft dat ook toe: scholen moeten het doen met het budget dat zij krijgen. Om de scholen tegemoet te komen voert de minister een bindend studieadvies in. Scholen mogen jongeren die onvoldoende resultaten behalen van de opleiding verwijderen. De gemeenten verwachten dat een aanzienlijk

deel van deze leerlingen een bindend negatief studieadvies zal krijgen. Zij moeten van school af. Dat staat haaks op het beleid van hetzelfde ministerie om het aantal voortijdig schoolverlaters (jongeren die geen diploma hebben op mbo niveau 2) terug te dringen.

De (financiële) gevolgen zijn voor de gemeenten. Als er geen werk is voor deze jongeren zullen ze bij de gemeente aankloppen voor een bijstandsuitkering. De kans dat ze alsnog een startkwalificatie behalen is klein. Zij kunnen immers niet meer terecht op de scholen die deze opleidingen verzorgen. Het risico dat ze levenslang afhankelijk worden van een uitkering is groot. Van verschillende kanten hebben wethouders aandacht voor deze problematiek gevraagd. Het ministerie van ocw verwijst naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en dit ministerie verwijst op zijn beurt weer naar ocw.

Het over de schutting gooien van financiële gevolgen komt ook omgekeerd voor. In 2011 bleek dat de gemeente Schiedam zoveel mogelijk bijstandsgerechtigde jongeren naar de Wajong verwees. Niet omdat ze daar beter op hun plaats zouden zijn, maar omdat het de gemeente financieel voordeel opleverde: de Wajong wordt door het rijk bekostigd. Dat de jongeren in een fuik terecht komen en de samenleving als geheel duurder uit is, werd niet in de overwegingen meegenomen.

ZEGGENSCHAP

Voor de gewenste integrale aanpak is het lastig dat lokale bestuurders vaak geen zeggenschap hebben over de inzet van de partners die zij



Theo Maas is wethouder Sociale Zaken, Maatschappelijke Zorg, Jeugdbeleid en Onderwijs in Someren. Het college bestaat uit CDA, PvdA en twee lokale partijen.

nodig hebben. Met name de autonome positie van het onderwijs kan problemen opleveren; onderwijs speelt nu eenmaal een cruciale rol in het jeugdbeleid. De wethouders erkennen wel dat zij zelf mede schuldig zijn aan deze autonome positie. 'We hebben, op een paar wethouders na, te vaak gezegd dat wij daar niet over gaan.'

Deze terughoudendheid geldt niet alleen ten aanzien van het onderwijs, maar bijvoorbeeld ook bij de aanbesteding van de thuiszorg. Maas: 'Sommige wethouders zeiden dat de werkgevers, en niet de gemeenten, verantwoordelijk waren voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel. Dat is natuurlijk onzin. Als je een nieuwe fiets krijgt aangeboden voor € 25 weet je ook dat het geen zuivere koffie is.' De wethouders zijn het erover eens dat het lokale bestuur hier wel degelijk een verantwoordelijkheid heeft. 'Arbeidsvoorwaarden kun je opnemen in je bestek.' Soms is het ook wel prettig als er centraal een bodem wordt vastgesteld. Otten: 'Kaders, zoals de prestatievelden in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn nuttig en noodzakelijk.'¹

10 Enige beperking van beleidsvrijheid is dus niet op voorhand onbespreekbaar, maar 'Den Haag' heeft de neiging om door te slaan, vinden de lokale bestuurders. Strakke centraal vastgestelde regels worden vooral gesteld naar aanleiding van incidenten, zoals met de peuter Savanna acht jaar geleden.² Het leidt tot een afrekencultuur, die zich ook in het lokale bestuur voordoet: voor tragische incidenten moet iemand verantwoordelijk zijn. Deze situatie politiseert de hulpverlening en maakt het lokale bestuur kwetsbaar.

Een op de drie wethouders haalt de eindstreep niet, merkt Otten op. Voor een deel is dat een vrijwillige keuze, maar een belangrijk deel van de wethouders wordt weggestuurd. 'Het is niet de vraag of we alle incidenten kunnen voorkomen, maar hoe we daar politiek en bestuurlijk verantwoord mee om willen gaan. Het naar huis sturen van verantwoordelijke wethouders helpt niet bij het oplossen van incidenten. Integendeel, het versterkt de reflex om alles dicht te regelen.' En dat belemmert de gemeenten om maatwerk te leveren.

MEER VERANTWOORDELIJKHEDEN

De lokale bestuurders zijn het erover eens dat in algemene zin meer van burgers zelf verwacht kan worden. Ze steunen dan ook de gedachte achter de invoering van de Wmo (sinds 2007). Deze wet is erop gericht mensen zoveel (en zo lang) mogelijk te laten participeren in de samenleving. In de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel noemde toenmalig staatssecretaris Ross-van Dorp de volgende doelstellingen: het terugdringen van het groeiende beroep op de AWBZ, mensen zelf meer oplossingen laten bedenken, het verbeteren van de samenhang in voorzieningen en het realiseren van een sluitende keten van zorg en ondersteuning. Het gaat dus om een combinatie van bezuinigingen, het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en het leveren van maatwerk.

Burgers meer zelf laten doen is op de eerste plaats van belang uit financiële overwegingen, menen de wethouders. Kraaijeveld: 'We willen met de Wmo weer meer terug naar het budget dat we ervoor krijgen en naar een meer beheersbare situatie.' Maar ook op ideologische gronden kan een groter beroep op burgers zelf gedaan worden. De PvdA neigt te veel naar zorginsti-

Nicole Teeuwen is sinds 2006 wethouder in Houten met de portefeuille Welzijn en Volksgezondheid, Jeugdbeleid, Wijk- en buurtgericht werken, Onderwijs, Cultuur, Communicatie en Voorlichting en Coördinatie Buurtparticipatie. Het college in Houten bestaat uit VVD, CDA, PvdA en D66.



tuties, terwijl het aanboren van eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers enorm belangrijk is. We moeten naar nieuwe gemeenschapsvorming, vinden de wethouders. Otten refereert aan een inwoner van Amsterdam Zuid, die twee jaar dood in zijn huis lag zonder dat een van de burens alarm sloeg. 'Op het platteland in Twente kennen we noaberschap. Maar hoe geef je dat vorm in een grote stad?'

Teeuwen plaatst wel een kritische kanttekening: 'Alle partijen omarmen nu eigen kracht. Maar wel vanuit een verschillend perspectief. Je moet oppassen dat je straks niet met een vvd-wethouder discussieert over verslaving als eigen verantwoordelijkheid. We moeten een sociaal-democratische invulling geven aan eigen kracht.' Otten waarschuwt dat we wel moeten oppassen realistisch te blijven over de eigen kracht van burgers.

Den Besten constateert dat, in lijn met deze trend, burgers in toenemende mate zelf met voorstellen komen. Misschien moeten gemeenten zich meer volgend opstellen, bestuurlijk lichter worden. De wethouders zien hierbij wel een risico. Niet alle burgers zijn mondig. Het gevaar dreigt dat mensen die de weg weten hun persoonsgebonden budgetten kunnen samenvoegen en zelfstandig hulp inkopen, terwijl anderen blijven aangewezen op de instituties. Voor die groep moet je met de instellingen afspraken maken om het aanbod beter aan te laten sluiten op de individuele vraag. Ook instellingen kunnen verleid worden tot een klantvriendelijkere organisatie. Zij doen dat soms ook uit eigen beweging. Een voorbeeld is de opkomst van Buurtzorg, een organisatie die met kleine, zelfsturende teams thuiszorg levert in overleg met de cliënt.

TERUGBLIK: BEGRIPPEN DIE VAAG BLIJVEN

Discussies over decentralisatie van taken lijken zich vaak af te spelen tussen mensen die erin geloven en mensen die er niet in geloven. De praktijk blijkt genuanceerder. Zowel op rijksniveau als op lokaal niveau komt verkokering voor en wordt soms gekozen voor het goedkoopste in plaats van het beste pakket. En hoewel de wethouders onderstrepen dat zij enige beleidsvrijheid nodig hebben om hun taken goed te vervullen staan zij niet afkerig tegenover door het rijk centraal vastgestelde kaders. Het probleem ligt op een ander niveau: de discussie gaat over de vorm en niet over de inhoud. Dat zou wel moeten. Centraal zou de vraag moeten staan: wat willen we voor onze burgers bereiken? Uit het antwoord daarop volgen de vragen welke bestuurslaag dat het beste kan realiseren en hoe deze dan gefaciliteerd moet worden.

In het gesprek over het aanboren van eigen kracht zegt Teeuwen dat we een 'eigen' invulling moeten geven aan het begrip eigen kracht. Bij de diffuse invulling van dit soort begrippen ligt de kern van het probleem. Dat geldt niet alleen voor de term eigen kracht, maar ook voor noties als 'maatwerk' of 'sluitende keten'. We definiëren niet wat we onder deze begrippen verstaan en wat we ermee willen realiseren.

Dat verklaart waarom de discussie over de decentralisatie van taken in Nederland nog steeds niet is afgerond. Zolang taken onge-specificeerd gedecentraliseerd worden, zullen nationale politici huiverig blijven om gemeenten de vrije hand te laten. Er zijn inderdaad voorbeelden waarbij gemeenten niet goed met

Bert Otten was van 2002 tot 2010 wethouder in Hengelo met de portefeuille Werk, Inkomen, Zorg en P&O. Het college werd gevormd door PvdA, CDA en GroenLinks. Hij is vice-voorzitter van de PvdA.



hun beleidsvrijheid zijn omgegaan. De genoemde aanbesteding van de thuiszorg is er een van. Maar meestal gaat het niet alleen om 'verkeerd handelen' van het lokale bestuur, maar om een wisselwerking waarbij ook de nationale politici blaam treft. Zij stellen dan zulke strakke kaders vast dat gemeenten niet meer met hun opdracht uit de voeten kunnen.

Een voorbeeld van dat laatste vormt de Wet Voorzieningen Gehandicapten, die in de jaren negentig gedecentraliseerd werd naar de gemeenten. Het ging om zaken als het aanpassen van woningen en het verstrekken van rolstoelen. Ook toen was er sprake van een bezuiniging: de doelgroep werd uitgebreid, maar gemeenten kregen niet meer geld. De gevolgen waren ingrijpend. Veel gemeenten vroegen forse eigen bijdragen voor bijvoorbeeld het gebruik van een rolstoel. Daarmee werd de mogelijkheid om je zelfstandig te kunnen verplaatsen afhankelijk van de gemeente waar je woonde. Dat vond de nationale politiek niet aanvaardbaar. Toenmalig minister Melkert besloot vervolgens dat voor het gebruik van een rolstoel geen eigen bijdrage mocht worden gevraagd.

RANDVOORWAARDEN VOOR DECENTRALISATIE

- 12 Uit deze ervaringen valt een aantal lessen te trekken:
 - > Alvorens er taken gedecentraliseerd worden, moet er een minimum aan overeenstemming zijn over wat burgers van gemeenten mogen verwachten. De prestatievelden in de Wmo zijn een goed voorbeeld dat dit kan. Hoe de opdracht vervolgens vorm wordt gegeven, is aan het lokale bestuur. Dit vraagt een wezenlijk andere benadering dan tot nu toe bij decentralisatie van taken gangbaar is. Bij decentralisaties vindt nu

wel overleg plaats tussen het rijk en de lokale partners, maar dit overleg is gericht op uitleg en het inventariseren van eventuele knelpunten. Het is 'zenden'. Een succesvolle decentralisatie van taken vergt een *dialogo over de inhoud*: wat willen we bereiken en hoe realiseren we dat? Deze dialoog zou niet op ambtelijk niveau moeten plaatsvinden, zoals nu gebeurt, maar op

Discussies over decentralisatie gaan te vaak over de vorm in plaats van over de inhoud

politiek-bestuurlijk niveau. En niet op het moment dat een wetsvoorstel in concept klaar is, maar voordat het wordt voorbereid. Den Besten: 'De Tweede Kamer zou goed de voelsprietten op moeten zetten en de wethouders bevragen hoe zij iets willen aanpakken.'

> Decentralisatie van taken moet gepaard gaan met een realistische inschatting van het budget dat gemeenten voor deze taken nodig hebben. De rijksoverheid kan niet van gemeenten blijven verwachten dat zij steeds meer taken op zich nemen voor steeds minder geld. Op dit moment betekent decentralisatie vaak dat het rijk een bezuiniging kan inboeken, terwijl de gemeenten voor hogere kosten komen te staan. Vanuit het perspectief van de betreffende bestuurslaag is het logisch om te kijken naar wat een beleidsmaatregel kost of oplevert. Vanuit het perspectief van de burger is die logica er niet. Of voorzieningen nu door de nationale

of de lokale overheid worden gefinancierd, het geld wordt opgebracht door de burgers.

> Voor de decentralisatie van taken moet voldoende tijd worden ingeruimd. Het tempo van de decentralisaties is nu vaak zo hoog dat gemeenteraden soms noodgedwongen worden overgeslagen. Dit hoge tempo wordt veroorzaakt doordat de bezuinigingsdoelstelling vaak leidend is.

De huidige periode, in de aanloop naar de decentralisatie van een aantal onderdelen van de AWBZ³, leent zich er bij uitstek voor om aan het 'wat', 'waarom' en 'hoe' van decentralisaties een inhoudelijke invulling te geven.

Ook bij deze decentralisatie draait het, zoals bij alle decentralisaties, om de drieslag bezuinigen, aanspreken op eigen verantwoordelijkheid en het bieden van maatwerk. We zouden om te beginnen in eigen, sociaal-democratische kring met elkaar in debat moeten gaan over de vraag hoe wij deze trits in de AWBZ bezien. Welke voorzieningen horen thuis in de AWBZ en welke niet? Waar zijn mensen zelf verantwoordelijk voor en waar moet de overheid bijspringen? Als deze kaders helder zijn kan de uitwerking met een gerust hart aan de gemeenten worden overgelaten. .

Noten

1 De Wmo kent negen prestatievelden — terreinen waarop de gemeenten zich actief moeten inzetten. Het gaat om 1) het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid, 2) preventieve voorzieningen voor problemen met opgroeien en opvoeden, 3) het geven van informatie en advies, 4) het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers, 5) het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer van mensen met een beperking, een

chronisch psychisch probleem of een psychisch-sociaal probleem, 6) voorzieningen voor ouderen, gehandicapten, chronische psychiatrische patiënten en mensen met psychische of psychologische problemen, 7) maatschappelijke opvang, 8) het bieden van openbare geestelijke gezondheidszorg en 9) het bieden van ambulante verslavingszorg.

2 In 2004 werd de peuter Savanna dood in de kofferbak van de auto van haar moeder gevonden. Het gezin stond onder toezicht van Bureau Jeugdzorg.

De gezinsvoogd werd verweten dat zij signalen van kindermishandeling had genegeerd.

3 Bij de val van het (eerste) kabinet-Rutte is de overheveling van delen van de AWBZ controversieel verklaard. De inzet van het kabinet was om de begeleiding van mensen met een lichamelijke of psychische beperking, die niet in een instelling verblijven, over te hevelen naar de gemeenten. Of het hierbij blijft en wanneer de overheveling plaatsvindt, is nog onduidelijk