

Als we dat hadden geweten

Naar een beter lokaal sociaal domein

10 jaar WMO, Jeugd- en participatiewet in de gemeente

Piet-Hein Peeters en Marcel Ham

Uitgeverij Van Gennep

Colofon

Als we dat hadden geweten verschijnt als jaarboek van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, www.socialevraagstukken.nl, uitgegeven door Movisie, het landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken.

© Uitgeverij van Gennep/Piet-Hein Peeters en Marcel Ham

Vormgeving en opmaak binnenwerk: Jaap Swart

Vormgeving en illustratie omslag: Machteld Hardick

Drukwerk: Wilco Amersfoort

ISBN: 9789461646170

NUR: 740

Inhoudsopgave

Inleiding — <i>Wat u eerst moet weten</i>	5
1 <i>‘Burgers gaan zelf laten zien hoe het kan’</i> Erik Dannenberg — directeur van Divosa	15
2 <i>‘Je redt het niet met die enorme focus op individuele casuïstiek’</i> Jos van der Lans en Pieter Hilhorst — publicisten en aanjagers	27
3 <i>‘De decentralisaties zijn geen professionele, maar een organisatorische opgave gebleken’</i> Albert-Jan Kruiter — oprichter en voorman van het Instituut voor Publieke Waarden	37
4 <i>‘Het is veel te veel over mensen helpen gegaan’</i> Houriya Harrane, Sjef van der Klein en Jenny Zwijnenburg — sociaal werkers	45
5 <i>‘De kwaliteitsverschillen tussen wijkteams zijn nog zo groot’</i> Silke van Arum — onderzoeker en programmaleider bij Movisie	53
6 <i>‘Als je echte zorg nodig hebt, moet dat geen lokaal onderwerp zijn’</i> Renske Imkamp — advocate, kantoor De Graaf aan de Kade	63
7 <i>‘Burgerinitiatieven hebben ruimte afgedwongen’</i> Thijs van Mierlo — directeur van LSA Bewoners	71
8 <i>‘Gemeenten zijn in het algemeen niet beter in inkoop geworden’</i> Niels Uenk — directeur van onderzoeks- en adviesbureau PPRC	79

9	<i>‘Dingen in de Participatiewet zetten betekent nog niet dat het gebeurt’</i>	87
	Patricia van Echtelt — onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau	
10	<i>‘Tien jaar decentralisaties heeft mensen veel schade berokkend’</i>	93
	Hannah Hollestelle, Sandra Loerakker en Sonja Visser — ervaringsdeskundigen	
11	<i>‘De inzet op preventie is ongericht’</i>	101
	Irene Niessen — managing partner bij advies- en onderzoeksbureau AEF	
12	<i>‘Er wordt telkens een positief effect verwacht van beleid, maar telkens werkt het averechts’</i>	109
	Sharon Stellaard — onderzoeker en <i>scientist-in-residence</i> bij de gemeente Amsterdam	
13	<i>‘De opgedane lessen moeten meer verplichtend zijn voor gemeenten’</i>	119
	Jan-Kees Helderman — hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit	
14	<i>‘Het zou goed als gemeenten elkaar dwingender gaan aanspreken’</i>	127
	Leonard Geluk — directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	
	Epiloog — <i>Als we dat hadden geweten</i>	137
	Literatuur	145

Inleiding — Wat u eerst moet weten

Op 1 januari 2015 werden gemeenten verantwoordelijk voor een fors pakket aan voorzieningen die mensen ondersteunen bij de zorg voor kinderen en jongeren (de Jeugdwet), thuis wonen (een herziene Wet maatschappelijke ondersteuning) of werk vinden (de Participatiewet). De toen 393 gemeenten kregen voor die extra taken ruim 10 miljard euro mee, dat was een miljard minder dan daarvoor op de rijksbegroting stond. Ruim 1,8 miljoen mensen maakten op dat moment gebruik van een voorziening die sindsdien onder het sociaal domein valt. Met een licht historische hyperbool ging het om ‘de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds zijn ontstaan’.

De zogenoemde ‘decentralisaties’ kwamen niet uit de lucht vallen. Al in de jaren tachtig was onder CDA-minister Brinkman het welzijnsbeleid aan de gemeenten overgedragen. In de jaren negentig volgde de gehandicaptenzorg en begin deze eeuw gingen onder meer de Wet werk en bijstand (2005) en in 2007 de Wet maatschappelijke ondersteuning naar de gemeenten (toen nog zonder de mensen die onder de Awbz vielen).

De decentralisaties van 2015 vormden het voorlopige sluitstuk van deze ontwikkeling. Er waren verschillende redenen voor, een beetje afhankelijk van wie je ernaar vraagt. Ten eerste was er de overtuiging dat gemeenten beter kunnen aansluiten bij wat hun inwoners nodig hebben aan zorg en ondersteuning. Samen met hen zouden ze die behoeften goed kunnen onderzoeken. Dit tegen de achtergrond van de veronderstelde behoefte van mensen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen.

Het was ten tweede de bedoeling dat die hulp ‘gedemedicaliseerd’ werd. Gaandeweg was het besef gegroeid dat sociale of welzijnsproblemen te vaak met zorg werden opgelost. Kinderen kregen te snel labels als ADHD, autisme of dyslexie opgeplakt. Ouderen hadden in plaats van pillen misschien wel meer aandacht nodig. De inzet werd: richt de ondersteuning op de persoon en zijn omgeving ‘in plaats van uitsluitend op diens aandoening, beperking of indicatie’. Zo stond het in de Memorie van Toelichting bij de Wmo uit 2014, waarbij ook naar de andere te decentraliseren wetten werd verwezen.

Een derde belangrijke reden voor de decentralisaties was de wens dat mensen meer op elkaar betrokken zouden raken. Burgers zijn in deze gedachtegang te veel afhankelijk geworden van de verzorgingsstaat en zijn het ontwend geraakt om met de inzet van de eigen omgeving te voorzien in hulp en ondersteuning. Tegen eenzaamheid bijvoorbeeld moeten mensen een veel groter beroep gaan doen op hun sociaal netwerk en op vrijwilligers. Burgerkracht en ruimte voor burgers werden de woorden waarmee enthousiaste pleitbezorgers in het sociaal domein deze motivering invulden.

Natuurlijk hadden de decentralisaties, net als eerdere overhevelingen van taken naar gemeenten, tot slot ook financiële redenen. De betaalbaarheid van de verzorgingsstaat stond onder druk, het moest goedkoper. En dat moest ook kunnen want gemeenten konden taken bij burgers neerleggen en hun inwoners om een bijdrage vragen. Bij de nieuwe Wmo schreef de toenmalige regering in 2014 bijvoorbeeld: ‘De huidige uitgavengroei van de langdurige zorg maakt ingrijpen noodzakelijk’ (MvT).

Waar werden gemeenten in 2015 precies verantwoordelijk voor?

Om te beginnen was dat voor de uitvoering van de Participatiewet. De bijstand deden gemeenten al, wat erbij kwam waren de mensen die voorheen in de sociale werkvoorziening zaten (Wsw) en de Wajongers (jongeren in de Wet werk en ondersteuning jonggehandicapten). De bedoeling van de Participatiewet was ambitieus: mensen met en zonder beperking moesten aan de bak bij een reguliere werkgever, en de gemeenten moesten daarbij actief helpen.

Gemeenten werden daarnaast verantwoordelijk voor de nieuwe Jeugdwet. Hierin kwamen ook weer taken uit verschillende wetten samen: de Wet op de jeugdzorg en onderdelen van de jeugdzorg die voordien nog vielen onder de Awbz. De taken van de Bureaus Jeugdzorg, die tot 2015 onder de provincies vielen, verhuisden naar de gemeenten. Zo werden de gemeenten verantwoordelijk voor de gesloten jeugdzorg, de jeugd-ggz, de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en de zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking. Voor 2015 waren gemeenten al verantwoordelijk voor de lichtere jeugdzorg, bijvoorbeeld opvoedondersteuning.

De derde decentralisatie was de vernieuwde Wet maatschappelijke ondersteuning, gericht op de ondersteuning van bewoners, inclusief beschermd wonen. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz) verdween en ging enerzijds op in de Wmo en anderzijds in de Wet langdurige zorg, de Wlz (die bij het Rijk bleef). Voor mensen met een lichtere zorgvraag werden gemeenten verantwoordelijk, waarbij dan ook weer het eigen netwerk kon worden ingeschakeld. Acht jaar eerder, in 2007, waren gemeenten al verantwoordelijk geworden voor de huishoudelijke zorg die voorheen onder de Awbz viel.

Wat kwam er van de decentralisaties terecht?

Wat is er terechtgekomen van de beloften van de decentralisaties? Daarover interviewden we voor deze bundel negentien mensen die er zicht op hebben. Als betrokken bestuurders, wetenschappers die er onderzoek naar deden, professionals die er veel van merkten, als adviseurs, ervaringsdeskundigen en andere 'duiders'. Voor de duidelijkheid: wat we hier niet doen is opheldering vragen over waarom er nog steeds zoveel eenzaamheid is in het sociaal domein. Of overbelaste mantelzorgers, wachtlijsten in de jeugdzorg, of mensen in armoede.

We proberen het succes of falen van tien jaar decentralisaties te achterhalen aan de hand van de doelen van die decentralisaties. Daarom zetten we om te beginnen op een rij wat de beloften van de decentralisaties waren. We namen daarvoor met name de placemat ter hand die twee inspirators van de

decentralisaties, Jos van der Lans en Pieter Hilhorst, gebruikten voor hun bijeenkomsten in gemeenten. Op die placemat stonden tien beloften, die wij voor de overzichtelijkheid samenvatten tot vier ambities:

- integraal kunnen werken;
- nabij zijn;
- meer ruimte voor professionals;
- meer ruimte voor burgers (burgerkracht, zelfredzaamheid, eigenaarschap).

Wanneer deze vier ambities gerealiseerd zouden worden, dan zouden burgers die dat nodig hebben, betere ondersteuning krijgen dan voorheen, was de verwachting.

In de gesprekken die we hierover met de deskundigen in deze bundel voerden wilden we weten wat er volgens hen van deze idealen terecht is gekomen. De cruciale vraag is: Worden mensen met beperkingen, met weinig inkomen, zonder werk of met andere belemmeringen nu beter ondersteund en geholpen dan voor 2015? Behalve om een feitelijke beschrijving van de ideeën en verwachtingen destijds, hun analyse en oordeel over de afgelopen tien jaar, vroegen we onze geïnterviewden ook stevast hoe het verder moet.

Wat was de stand van zaken na vijf jaar decentralisaties?

Een aantal van onze gesprekspartners komt ook aan het woord in de voorganger van deze bundel, *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*, toen geschreven door Jasper Loots en Piet-Hein Peeters: Erik Dannenberg, Jan-Kees Helderma, Pieter Hilhorst, Jos van der Lans, Albert-Jan Kruiter en Niels Uenk. De titel van de bundel toen verraadde niet alleen dat er nog te weinig was bereikt, een andere conclusie was dat er volgens de geïnterviewden ook niet goed over was nagedacht. Gemeenten waren er ondanks alle voorbereiding door overvallen, ze keken aan de vooravond ‘verstijfd in de koplampen van een aanstormende auto’. In Denemarken hadden ze dat beter gedaan, zo klonk het, daar hadden ze goed gekeken naar de grootte van gemeenten en bovendien hadden de Denen niet bezuinigd op de overgehevelde gelden.

Maar er klonk vijf jaar geleden ook opluchting door in de interviews. ‘De verhuizing is goed verlopen. Er is heel veel gedaan, hard gewerkt. Ga er maar aan staan. Er was continuïteit van zorg. Geen grote ongelukken... Transitie geslaagd. En dan is er ook nog eens bezuinigd.’ Daarbij werd er ook anders gewerkt, er waren in het gros van de gemeenten toegankelijke wijkteams gekomen die mensen ondersteunden. Gemeenten kwamen dichterbij mensen en hun problemen, en ja, dan zie je natuurlijk ook eerder problemen.

Ten slotte was een belangrijke observatie vijf jaar geleden dat gemeenten te weinig van elkaar leerden. Dat hoorden we nu weer, verklappen we al vast. Boven alles overheerste in de vorige bundel de overtuiging dat het beter kon en dat daaraan hard werd gewerkt. ‘Kom over vijf jaar nog maar eens terug’, zei Erik Dannenberg, voorzitter van Divosa, de vereniging van ambtenaren die in het lokaal sociaal domein leiding geven. Dat hebben we gedaan.

Waar hebben we ons in verdiept voordat we gingen interviewen?

Voor de interviews verkenden we eerst wat de onderzoeken van de afgelopen tien jaar ons vertellen over de decentralisaties. Daarbij moeten we ons realiseren dat onderzoek waarin van alle gemeenten systematisch wordt bijgehouden hoe ze ervoor staan, ontbreekt. Wat er bekend is, stemde ons kritisch.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau

Om te beginnen kwam dat door het werk van het SCP. In 2020 verscheen de eerste en tot nu toe ook enige brede evaluatie van de drie decentralisaties: *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Het rapport begon met de positieve bevinding dat door de wijkteams mensen sneller hulp konden krijgen, maar nuanceerde dat meteen met de opmerking dat de informatie over de bereikbaarheid van die teams tekortschoot. Van het belangrijke streven om meer outreachend te werken, dus om mensen met veel problemen ook daadwerkelijk te bereiken, kwam nog maar weinig terecht. Ook was het niet gelukt, noch bij de Wmo noch bij de Jeugdwet, om een verschuiving van zware naar lichte hulp — opdat erger wordt voorkomen — te bewerkstelligen.

De Participatiewet was die eerste jaren volgens het SCP ook geen groot succes. Mensen in de sociale werkvoorziening werden minder goed geholpen dan voorheen en hadden een kleinere kans op werk. Van integraal werken, breed onderschreven door gemeenten, was evenmin veel terechtgekomen. Net zo min als van maatwerk, noch bij de Participatiewet noch bij de Jeugdwet.

Positief was wel dat professionals er volgens de SCP-evaluatie op vooruit waren gegaan. De keukentafelgesprekken en bijkomende handelingsvrijheid vonden ze prettig, al misten ze tegelijkertijd duidelijkheid en richtlijnen. Al met al, zei het SCP in 2020, stagneerde het sociaal domein en het was de vraag hoe het weer vlot getrokken kon worden. Het Rijk moest zich herbezinnen op de doelen en bijsturen, adviseerde het planbureau.

Zeer kritisch was vervolgens het SCP-rapport dat daarna in 2023 verscheen over de werking van de Participatiewet (*Een brede blik op bijstand*): van de uitstroom naar werk was niks terechtgekomen. En zomer 2024 luidde het SCP met het onderzoek *Zien, luisteren en helpen* nog eens de alarmklok: 'een behoorlijke groep mensen die hulp of ondersteuning nodig hebben' wordt niet bereikt. Op basis van onderzoek in drie geanonimiseerde gemeenten werd geconstateerd dat het juist om mensen gaat met complexe en gestapelde problemen. Een belangrijke oorzaak is volgens het SCP het onrealistische mensbeeld dat gemeenten hanteren. Dat veronderstelt dat iedereen zelf wel om hulp kan vragen, maar dat is niet zo. Mensen met problemen moet je veel actiever opzoeken, outreachend werken, was deze keer het devies.

Sociologen

Kritisch van toon was ook het sociologische onderzoek dat al in 2018 verscheen — als jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken — naar 'de beloften van nabijheid'. Vier jaar lang bestudeerden en interviewden de sociologen Bredewold, Duyvendak, Kampen, Tonkens en Verplanke tientallen professionals, met veel oog voor de zo populaire keukentafelgesprekken van die eerste jaren. Waar het SCP constateerde dat professionals daar blij mee waren, zien deze Amsterdamse en Utrechtse onderzoekers dat ook cliënten de huisbezoeken waardeerden en veel fijner vinden dan een loket. Professionals blijken daadwerkelijk maatwerk te kunnen leveren, al zit daar

een schaduwkant aan: willekeur. De onderzoekers constateerden behalve willekeur nog andere zwaarwegende tekorten in de onderzochte steden (Leeuwarden, Eindhoven, Amsterdam en Zwolle): te weinig invloed van burgers (een democratisch tekort), geen ruimte voor kritische feedback en instrumentalisering van persoonlijke relaties (je familie of vrienden moeten helpen bij je zelfredzaamheid).

Overheid

Het ministerie van VWS bracht in januari 2024 een historische analyse uit van de Wmo die een aardig licht werpt op het gebruik van die specifieke wet. Zich baserend op de VNG-website *waarstaatjegemeente.nl* stellen de auteurs dat Wmo-cliënten over het algemeen positief zijn over de ondersteuning die zij van de gemeente krijgen, gemiddeld gaat het om wel 75 à 90 procent. Gemeenten zelf zijn ook tevreden en zien maar beperkt ruimte voor verbetering. Behalve op één punt: de bekendheid van inwoners met onafhankelijke cliëntenondersteuning laat te wensen over. Waarom 10 tot 25 procent van de mensen ontevreden zijn over de Wmo is niet bekend.

Aantallen

De groei van het Wmo-gebruik is intussen onmiskenbaar. Van ruim een miljoen gebruikers in 2019 steeg het aantal in 2024 tot 1,24 miljoen. In 2028 zal dit 1,33 miljoen zijn (Wmo voorspelmodel, VNG), met name voor huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis.

In 2019 werd in plaats van aan inkomensafhankelijke bijdrage het abonnementstarief ingevoerd waarmee iedereen ongeacht het inkomen 19 euro per maand (20,60 euro in 2024) ging betalen. Volgens de *Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015* van het ministerie van VWS (zie hierboven) stegen de Wmo-uitgaven daardoor extra snel. Herinvoering van inkomensafhankelijke bijdrage in 2026 moet die groei afremmen.

Wordt de groei van het Wmo-gebruik bepaald door de vergrijzing en het abonnementstarief, het aantal mensen met een bijstandsuitkering fluctueert met de economie. In januari 2015 waren er 442.000 mensen met een bijstandsuitkering, wat in 2017 steeg tot 472.000, en met de aangetrokken

economie daalde dat in 2024 naar 405.000 (CBS, 2024). Een forse groep daarvan zit langdurig in de bijstand.

In de jeugdzorg zien we net als bij de Wmo over de afgelopen tien jaar wel weer een gestage stijging: van ruim 380.000 in 2015 tot 478.660 in 2023. Inmiddels krijgt volgens het CBS 1 op de 7 jonge mensen jeugdhulp, in 2000 was dat nog 1 op de 27 (CBS, 2024).

Geld

De gemeenten kregen in 2015 dan wel 10 miljard euro mee voor de nieuwe taken; voor alle taken, dus ook wat ze al deden (zie ook hierboven), stond in dat jaar 24,4 miljard euro op hun begrotingen. Inmiddels is dit bedrag volgens het CBS in 2023 gestegen naar ruim 30 miljard euro (CBS, 2024). Het geld hiervoor komt uit het Gemeentefonds dat gevuld wordt door het Rijk.

Wie we interviewden

Met deze bagage en vragen gingen we op pad. Elke selectie van deskundigen is vatbaar voor kritiek. Voor ons waren drie criteria leidend: expertise op het geheel van de drie decentralisaties of één van de wetten, een landelijk beeld en een goed overzicht over de hele periode van tien jaar. Bovendien moesten onze kandidaten vrij en belangeloos kunnen praten. We hebben ook gekeken naar het totaal van de mix: bestuurders, onderzoekers, professionals, ervaringsdeskundigen en beschouwers. Zo kwamen we tot de volgende negentien mensen:

Erik Dannenberg, *voorzitter van Divosa*

Jos van der Lans en Pieter Hilhorst, *publicisten en aanjagers*

Albert-Jan Kruiter, *oprichter en voorman van het Instituut voor Publieke Waarden*

Houriya Harrane, Sjef van der Klein en Jenny Zwijnenburg, *sociaal werkers*

Silke van Arum, *onderzoeker en programmaleider bij Movisie*

Renske Imkamp, *advocate, kantoor De Graaf aan de Kade*

Thijs van Mierlo, *directeur van LSA Bewoners*

Niels Uenk, *directeur van onderzoeks- en adviesbureau PPRC*

Patricia van Echtelt, *onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau*
Hannah Hollestelle, Sandra Loerakker en Sonja Visser, *ervaringsdeskundigen*
Irene Niessen, *managing partner bij advies- en onderzoeksbureau AEF*
Sharon Stellaard, *onderzoeker, scientist-in-residence bij gemeente Amsterdam*
Jan-Kees Helderman, *hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit*
Leonard Geluk, *directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)*

De meesten van hen interviewden we alleen. De drie ervaringsdeskundigen en drie professionals spraken we tezamen. Jos van der Lans en Pieter Hilhorst nodigden we ook gezamenlijk aan tafel uit. Elk hoofdstuk begint een kort kader met daarin enkele quotes die het betreffende interview samenvatten. In de epiloog trekken we zelf een aantal conclusies.

We hebben ons bepaald niet verveeld met onze gesprekspartners. Ze deelden opvallend vaak inzichten die ons verrasten, ze waren het niet zelden met elkaar oneens (we verwijzen in de interviews regelmatig naar uitspraken van anderen), en ze kwamen met ideeën op hoe het nu verder moet met de decentralisaties. Dat het u bij elkaar net zo mag verrijken als het ons heeft gedaan.



1

‘Burgers gaan zelf laten zien hoe het kan’

Erik Dannenberg — directeur van Divosa

‘In 2015 dachten we: wir schaffen das. Dat zeggen we niet meer. Wij zijn nog niet eens klaar met die veranderingen. Maar de druk vanuit andere domeinen gaat alleen maar groter worden.’

‘Er gebeuren echt schitterende dingen in gemeenten.’

‘Als we niet gedecentraliseerd hadden, was de situatie nog veel ernstiger geweest.’

‘Wes welkom!’ — de laatste woorden uit het interview met Erik Dannenberg in *Vijf jaar lokaal sociaal domein*, de voorloper van dit boek. Het was een uitnodiging aan de interviewers om terug te komen toen die zich in het gesprek wat ongeduldig toonden over wat er tot dan toe was bereikt. ‘Echt, dit proces stuitert uit en over vijf jaar is dit een ander gesprek’, voorspelde Dannenberg die toen al voorzitter was van Divosa, de vereniging van ambtenaren die in het lokaal sociaal domein leidinggeven. Hij speelde overigens van meet af aan al een belangrijke rol in de decentralisaties. Aan de vooravond was hij vanuit zijn wethouderschap in Zwolle voorzitter van de VNG-commissie die over de decentralisaties onderhandelde met het Rijk.

Ten tijde van het interview vijf jaar geleden bleek hij ondanks de vele *hiccups* een enthousiast pleitbezorger van de decentralisaties: ‘Elke dag, *as we speak*, zijn er overal in het land, bij gemeenten, bij organisaties, mensen die met gezond verstand hun werk doen. Mensen die zich afvragen of het

toch niet nog slimmer, niet toch anders kan. Die hebben met deze decentralisaties meer ruimte gekregen.'

We melden ons nu aan de rand van Utrecht op een van de makkelijk bereikbare, vrij anonieme kantoorterreinen die de stad rijk is. Dannenberg excuseert zich voor het pakje Sultanas dat hij tevoorschijn haalt. 'Ik heb nog niet kunnen lunchen.' Zijn geestdrift lijdt er niet onder, zo blijkt tijdens het gesprek.

Even terug naar 2014. Jij was toen namens de gemeenten intensief betrokken bij de onderhandelingen met het Rijk. Kun jij ons een idee geven van de opdracht waar de gemeenten toen voor stonden?

'Ja, dat was mega.'

Mega?

'Het Rijk zat op zwart zaad. Er lagen meters rapporten over gezinsdrama's, het meisje van Nulde, het Maas-meisje, tientallen hulpverleners in een gezin, er ontbrak regie. Er was zowel hoge financiële als inhoudelijke druk. En wij dachten als gemeenten dat we, hoewel veel voor ons nieuw was, het beter konden doen dan het Rijk, de provincies, de zorgverzekeraars en de zorgkantoren, onder condities natuurlijk, met beleidsvrijheid.'

Jullie waren gretig. Is dat de juiste kwalificatie?

'Enthousiast. Er was een grote betrokkenheid. Ik heb voor zalen vol wethouders gestaan. Van SP tot VVD, iedereen was voor. Achteraf gezien zijn we denk ik wel te weinig kritisch geweest. Over de stevige bezuiniging die we gelijk al meekregen voor de Wmo en de jeugdzorg, terwijl die laatste financieel al lek was. Over de problemen in de jeugdzorg die we konden voorzien: dat we te weinig grip hadden op doorverwijzingen van huisartsen, op wat rechters zouden opleggen. Over de transitiearrangementen waardoor gemeenten de eerste jaren vastzaten aan oude afspraken. Over het niet realiseren van het samenvoegen van gemeenten tot 100.000+ inwoners, wat wel de bedoeling was.'

Allemaal niet ideaal voor wat ook wel de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds de start ervan genoemd wordt, en met de gemeenten in een voor hen volledig nieuwe rol.

‘In het bedrijfsleven wordt altijd een flinke voorziening getroffen voor een reorganisatie. Wij moesten het eigenlijk acuut met minder geld doen. We waren de eerste jaren vooral druk met de verhuizing, er mocht niets op de grond vallen. De verbouwing, de inhoudelijke vernieuwing waar we van droomden, komt eigenlijk de laatste jaren pas echt op stoom.’

Leonard Geluk, de huidige directeur van de VNG, (elders in dit boek aan het woord, PHP/MH), vindt met de wijsheid van nu dat de VNG in 2013, 2014 naïef is geweest.

‘We hadden veel scherper moeten zijn op de randvoorwaarden. Bij het begin, maar vooral ook daarna. Met de landelijke invoering van een vaste eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp en met het verplicht moeten indiceren op uren in plaats van op resultaat bij huishoudelijke hulp, zijn gemeenten gewoon gepiepeld. Dat blokkeerde de ruimte voor eigen lokaal beleid. De VNG had toen die taak kunnen teruggeven. Als je namelijk alle burgers in bepaalde omstandigheden hetzelfde wil geven voor hetzelfde tarief, dan heet dat een volksverzekering en dan moet je bij het zorgkantoor zijn en niet bij de gemeente. En ondertussen werden de financiële problemen in de jeugdzorg ook onvoldoende opgelost.’

Waarom waren gemeenten niet veel scherper?

‘Ik denk dat heel veel wethouders, ambtenaren, inclusief ikzelf, te veel op het inhoudelijk verhaal zaten en te weinig op de relatie tussen Rijk en gemeenten.’

Transformatie

Dannenberg haast zich erbij te zeggen dat de inhoudelijke ambitie op zich in zijn ogen niet naïef is gebleken. Integraal, nabij, ruimte voor de professional, ruimte voor burgers. Niemand stelt nu die piketpalen nog ter discussie. Het zijn de juiste ideeën gebleken. ‘Zelfs bij de Jeugdwet, waar toen een aan-

tal kinder- en jeugdpsychiaters moord en brand over schreeuwden, dat ze dokters waren en niet bij de gemeenten hoorden, die hoor je daar niet meer over, dus er is wel iets gebeurd.'

De vraag is natuurlijk wat er gebeurd is. In het interview vijf jaar geleden benoemde Dannenberg verschillende voorbeelden van waar de ambities van de decentralisaties al zichtbaar werden. Natuurlijk, er waren nog tal van hindernissen, maar dat zou 'uitstuiten' zei Dannenberg toen.

Hoe is het nu?

'Er gebeuren echt schitterende dingen. Bijvoorbeeld in de regio Zwolle. In 2019 waren daar 550 uithuisplaatsingen van kinderen. In 2023 nog maar 79. Dat is geweldig.'

En dat is een gevolg van de decentralisaties?

'Ja, want daardoor zit je als gemeente en als professionals veel dichter bovenop de specifieke situatie en dan zie je dat veel uithuisplaatsingen het gevolg zijn van zware conflicten tussen ouders. Tot 80 procent van de opgelegde jeugdzorgtrajecten komt voort uit dit soort problemen. Je kunt je onderhand afvragen waarom dit soort hulp jeugdzorg heet, waarom niet gezinsondersteuning?'

Wat zie je nog meer voor schitterende dingen?

'In Groningen hebben ze een derde van het jeugdzorgbudget weggehaald uit de tweede en derde lijn en dat geld en die professionals aan de eerstelijnsorganisatie Wij Groningen toegevoegd. Lumpsum, ze werken zonder indicaties, gewoon direct op basis van de hulpvraag, integraal, met veel verstand in die teams.'

Vijf jaar geleden noemde je ook het ene na het andere mooie voorbeeld. Maar we hadden het toen ook over Eindhoven en Leeuwarden, gemeenten die al in de vroege jaren van de decentralisaties op het schild waren gehesen en later in de problemen kwamen. Wordt er geleerd?

'Eindhoven is daar juist het voorbeeld van. Daar werd achteraf gezien de fout gemaakt dat professionals allemaal brede generalisten moesten wor-

den. Dan haal je mensen dus weg bij hun passie, bij waar ze goed in zijn. Dat dat niet werkt, wordt nu landelijk breed beseft.’

Wat wordt nog meer beseft?

‘Het belang van goede schuldhulpverlening, hoe vaak financiële problemen niet de bron zijn van andere problematiek. Er zijn nu gemeenten die specialistische kennis op het gebied van schulden hebben geïntegreerd in hun wijkteam. Dus niet wachten achter een loket tot er een burger naar je toe komt die al door het ijs is gezakt, maar actief op zoek gaan naar die mensen met financiële problemen. Maar ook de samenwerking met de eerstelijnszorg omdat vaak daar de eerste signalen van sociale problemen zichtbaar worden. En het belang van data. Dat je daardoor ontdekt dat kinderschermingsmaatregelen voornamelijk in de armste postcodegebieden van je gemeente zijn, terwijl dyslexie en ADHD vooral in de rijkere wijken zit. Waar wil je je geld aan uitgeven? Ook bij dat soort thema’s zie je de bewustwording groeien.’

Jij noemt voorbeelden waaruit met name integraal als succesfactor spreekt. Uit een onderzoek naar wijkteams in 2023 van Silke van Arum en anderen (Van Arum komt elders in dit boek aan het woord, PHP/MH) blijkt dat de integrale oplossingen vanuit wijkteams vastlopen in de schotten van de lokale bureaucratie.

‘Gemeenten kopen inderdaad nog veel sectoraal in. Dat heeft ook te maken met de druk vanuit ministeries waar ze alleen maar vanuit hun eigen departement naar regiovorming kijken. Dan is er een arbeidsmarktregio, en een jeugdregio en dan heb je nog een Wmo-afdeling die geen idee heeft van wat er bij die andere gebeurt. Dat is mijn grote irritatie, dat het aantal ambtenaren bij het Rijk na de decentralisaties niet gehalveerd, maar verdubbeld is. Er lopen daar veel te veel mensen rond die niets toevoegen aan de decentralisaties, maar zich er wel mee bemoeien.’

Wat wij horen is dat gemeenten het geld vanuit het Rijk wel ontschot krijgen, maar zelf weer gaan verschotten.

‘Het geld is grotendeels wel ontschot, maar het beleid nog niet. Dat komt omdat gemeentelijke organisaties intern ontzettend op de landelijke depar-

tementen lijken. Er is een ministerie van Sociale Zaken, dus hebben we een sociale dienst. En dan zitten er nog inspecties omheen, en specifieke uitkeringen, en wijzen van verantwoording, allemaal geschot.'

Jij noemde vijf jaar geleden en zonet weer het grote aantal hulpverleners in een gezin als belangrijke aanleiding voor de decentralisaties. Is dat verholpen?
'Ik denk dat we het eerder onder ogen zien, maar het is nog steeds niet echt goed opgelost omdat die oude constructen zo krachtig zijn en gemeenten eerlijk gezegd te vaak ook niet heel handig inkopen.'

We blijven zoekende. Jij komt met mooie voorbeelden, wij geven wat tegengas dat je gelijk bevestigt. Waar staan we nou na tien jaar decentralisaties? Gaat het grosso modo vooruit?
'Ik hou hier ook geen verhaal dat we er al zijn. Dit is een enorme transitie van een systeem dat zeventig jaar oud is. Voor de verduurzaming van de woningmarkt die miljarden mag kosten, trekken we dertig jaar uit.'

En hier zitten twee journalisten te vragen naar het resultaat na slechts tien jaar.
'We hebben nu in 85 procent van de gemeenten wijkteams. Die functioneren zeker niet allemaal optimaal, maar voor 2015 waren ze er niet. En ze beginnen gebiedsgericht te werken. Er wordt nu veel meer exemplarische casuïstiek besproken binnen gemeenten waar ze lokaal lessen uit trekken. Ik zie gemeenten toppers weghalen bij zorgaanbieders om specialistische kennis in de eerste lijn te hebben. Allemaal vooruitgang. Het gaat altijd te langzaam, maar dit proces is onomkeerbaar.'

Burgers

Sterker nog, het is bovendien een proces dat niet ophoudt bij wat sinds 2015 gedecentraliseerd is. Halverwege het interview staat Dannenberg op, pakt een flip-over erbij en begint te tekenen. In het midden een cirkel met het sociaal domein 'als het putje waar steeds meer naartoe stroomt, een proces dat al vanaf de jaren zeventig gaande is'. Zoals de taken en de financiering die

in 2015 van Rijk en provincie naar gemeenten gingen. En dat gaat volgens Dannenberg alleen maar meer worden. Belangrijkste redenen: inhoudelijke logica, financiële problemen, vergrijzing, personeelstekort. Hij noemt als voorbeelden verpleging en verzorging ('was in 2015 al bijna meegegaan'), de ggz 18+, de reclassering, het passend onderwijs, de trend in de curatieve zorg waar steeds meer werk naar de huisarts verschuift, de Wajong.

Allemaal thema's, domeinen waar gemeenten, denkt Dannenberg, een steeds grotere rol in gaan spelen, wat allemaal deel uit gaat maken van het sociaal domein. 'En dat is al gaande. Denk aan de praktijkondersteuners jeugd die gemeenten financieren voor huisartsen en die een enorme daling in verwijzingen geven. Denk aan sociaal werkers en wijkverpleegkundigen die elkaar opzoeken.'

De voorman van Divosa haast zich te zeggen dat 'dit geen lobbyverhaal is, maar een risicotaxatie'. Er gaat volgens hem gewoon de komende jaren alleen maar meer naar het lokaal sociaal domein toe komen. 'En dat is geen aantrekkelijk verhaal. Dat is voor mij wel de les van 2015. Toen dachten we: *wir schaffen das*. Dat zeggen we niet meer. Wij zijn nog lang niet klaar met die veranderingen. Maar de druk vanuit andere domeinen gaat alleen maar groter worden. We zullen hoe dan ook de stap gaan maken van het denken in zorg naar het denken in welzijn, van een stelsel van verzekeringen naar een van voorzieningen, van het claimen van individuele rechten naar het beschikbaar zijn van collectieve oplossingen, we verschuiven van de focus op het individu naar de context.'

Ons beeld is dat burgers nog lang niet zover zijn.

'Nee, de burger ziet het als de afbraak van het stelsel, als het afpakken van individuele rechten waar een leven lang premie voor betaald is en je nu aan het eind niks krijgt. Dat draagt bij aan het politieke klimaat dat we nu hebben. In een verzekeringsstelsel heb je rechten, maar nu heeft de eerste voorzitter van een grote zorgverzekeraar al gezegd dat ze binnenkort de claims op zorg niet meer kunnen waarmaken. Er komen gewoon steeds meer hulpvragen in het sociaal domein terecht en er komt straks een golf aan rechtszaken van burgers die zeggen: "Ik heb een indicatie, maar ik krijg niets" of "Ik vind dat ik recht heb op die en die zorg, maar die krijg ik niet."

Wat moet volgens jou het verhaal van de gemeente zijn als een burger zich met een legitieme vraag meldt anders dan 'Ja, u krijgt geen hulp'?

'Het gaat niet meer werken met een verordening en een loket en een burger die zich meldt en dat jij dan een aanvraag gaat toetsen. Dat is verzekeringsdenken, dan ga je schadelast beoordelen. Staat het in de polis of niet? We gaan toe naar een andere verhouding tussen overheid en burger, naar een ander sociaal contract met consultants bij gemeenten die naast mensen gaan staan.'

Daar heb je vast een voorbeeld bij.

'Janny Bakker, nu bestuursvoorzitter bij kennisinstituut Movisie, werkt daar als wethouder in Huizen al aan. Zij heeft het over een responsieve overheid. Ze liet mensen zelf een plan maken voor hun situatie en als dat niet lukte, kregen ze steun om een plan te maken en wat die mensen dan bedachten, dat ging de gemeente doen. Ze hield een hoop geld over. De meeste mensen "overclaimden" helemaal niet.'

Bakker vertelde hier zelf over in Vijf jaar lokaal sociaal domein, we zijn nu vijf jaar verder, er zijn hopelijk inmiddels veel meer gemeenten die een ander sociaal contract hebben?

'Ik vind dat ook heel traag gaan. Gemeenten vinden het blijkbaar ingewikkeld om op een andere manier te gaan werken. Het wringt met zeventig jaar oude patronen. We zijn geschoold in verzekeringsdenken, in het denken in zorg. Opvoedvraagstukken noemen we jeugdzorg, stofzuigen noemen we huishoudelijke verzorging. We zitten al decennia in een bepaald pad.'

Welke rol hebben politici in de beweging die jij voorziet, die verdere decentralisatie, het verder vollopen van het lokaal sociaal domein?

'Die hebben het lastig. Iedereen weet hoe het met de PvdA afliep toen de voordeuren van verzorgingshuizen en sociale werkvoorzieningen dichtgingen: van 38 naar 9 zetels. Dus dit is ingewikkeld voor politieke partijen. Het is de reden waarom ze dit debat op de lange baan schuiven. Ik zie de oplossing ook niet uit Den Haag komen, ik denk dat het van onderop gaat komen, van burgers zelf, burgerinitiatieven, gemeenschap, burgerkracht.'

Van diezelfde burgers die te veel met hun hoofd in het verzekeringsdenken zitten?

‘Het zijn gelijktijdige bewegingen. Hoe dan ook brokkelt de klassieke verzorgingsstaat met haar verzekeringsdiscours af. Dat is niet meer te betalen, we hebben er de professionals ook niet meer voor. Ik denk dat mensen inderdaad verontwaardigd zullen zijn over de overheid, dat we daar veel mediaberichten over krijgen en dat mensen dan zelf het heft in handen nemen. Je ziet dat ook gebeuren als de overheid de berm niet meer maait.’

Het heft in eigen handen.

‘Ja, waar de overheid zich terugtrekt, ontstaat ook ruimte. Daar kunnen we iets bouwen waardoor de samenleving weer wat warmer wordt, we het meer samendoen. Er zijn nu al vele honderden zorg- en duurzaamheidscoöperaties ontstaan. Er is nu, en straks nog meer, een grote groep gezonde net gepensioneerden, daar zit een enorme collectieve kracht. Ik denk nou ook aan de reclassering voor 18+, grote kans dat dat ook een keer naar het sociaal domein gaat. Dat kun je veel beter met de samenleving doen, met vrijwilligers die mensen weer laten landen in het dagelijks leven. De reclassering is nota bene ooit ontstaan uit vrijwilligerswerk.’

Risico's

‘Tets bouwen waardoor het wat warmer wordt, meer samendoen.’ Het is natuurlijk een herkenbaar, binnen het tijdsbestek van de decentralisaties eigenlijk al klassiek, pleidooi van Erik Dannenberg: meer ruimte voor burgers, een van de vier ambities naast integraal, nabij en ruimte voor professionals. En het is, als we Dannenberg, goed begrijpen, het ventiel van de op klappen staande verzorgingsstaat. In *Vijf jaar lokaal sociaal domein* was een rode lijn in de gesprekken dat er van die ruimte voor burgers nog weinig terecht was gekomen. En Thijs van Mierlo, voorman van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners (en elders in dit boek aan het woord), zegt nu met zoveel woorden dat burgerkracht eerder ondanks dan dankzij de lokale overheid ontstaat.

Dannenberg: ‘Die kritiek is niet onterecht. Ik heb het zelf als wethouder in Zwolle ook meegemaakt. Dan willen burgers een stuk snippergroen om-

zetten naar een leuk speelterrein voor kinderen, een omgevallen boom erin, een kruidentuintje. En daar hebben we ook een fondsjе voor. Maar dan komt de afdeling vastgoed met een huurprijs of de afdeling belastingen begint over precariorechten, want het is openbare ruimte en dan begint het gedoe.’

En nu?

‘Ik denk dat burgers op onderdelen in de samenleving zelf gaan laten zien hoe het kan. Dat gebeurt al. En dat gemeenten moeten leren daarop aan te sluiten in plaats van burgers in een aanbestedings- en verantwoordingscircuit te dwingen. Dat gaan ze namelijk niet doen.’

Waarom is dit zo ingewikkeld voor de lokale overheid?

‘Veiligheid. Bang voor risico’s. We zijn een vreselijk geordend landje. We verkavelen alles, we hebben hekjes, afspraken, juristerij. En als dan dus ergens in de plint van een flat door ouders een kinderopvang gestart wordt die op hun eigen manier jonge kinderen gaan begeleiden, niet gediplomeerd, niet evidence-based, dat vinden we dan heel ingewikkeld.’

Vestig je ook niet te veel hoop op gemeenschappen, op burgerkracht? Dat ontstaat toch lang niet overal?

‘Zeker. Maar gemeenten weten donders goed welke wijken sterk genoeg zijn om verantwoordelijkheid te geven en in welke wijken sociaal werk een belangrijke rol kan spelen. Dat zie je in elke stad. Sommige wijkcentra worden door de inwoners zelf gerund, die weten dat prima kostendekkend te doen en anderen moet je ondersteunen, anders valt de boel om.’

Beter

‘Wees welkom’ zei Dannenberg, met enthousiasmerend optimisme vijf jaar geleden. Want, vijf jaar later, zouden de gemeenten volgens hem een stuk verder zijn met de decentralisaties, een stuk beter. Anderhalf uur gesprek nu levert toch vooral een gemengd beeld op. Net als vijf jaar terug levert Dannenberg aansprekende voorbeelden, Zwolle, Groningen, maar net als toen is de weerstand nog steeds hardnekkig.

Dannenberg nu: 'Als we niet gedecentraliseerd hadden, was de situatie nog veel ernstiger geweest. Dan hadden we er op het gebied van de Wmo, van de Jeugdwet, van de Participatiewet, de mensen die op die terreinen ondersteuning nodig hebben, er nog veel slechter voor gestaan. De jeugdzorg stond in 2014 sowieso op ploffien.'

Hebben we jou in dit gesprek horen vertellen dat de decentralisaties een belangrijke, inhoudelijke, logische stap zijn geweest in een grotere ontwikkeling van zorg en welzijn in de Nederlandse samenleving die de komende decennia verder smoel gaat krijgen?

'Ja. De beweging waar we in zitten is onvermijdelijk. En ja, dat doet individuele kwetsbare mensen onnodig pijn, maar de decentralisaties hebben er ook voor gezorgd dat veel inwoners beter geholpen worden. Denk alleen al aan die gemeenten die meer gezinsgericht zijn gaan werken, veel meer werk maken van het voorkomen en oplossen van schulden. Er zijn te veel incidenten, en die wordt er terecht uitgelicht, maar je kunt zeker niet zeggen dat iedereen die nu steun vanuit de gemeente ontvangt zwaar ontevreden is, in tegendeel, het gaat in het algemeen echt beter dan voor 2015.'



2

‘Je redt het niet met die enorme focus op individuele casuïstiek’

Jos van der Lans en Pieter Hilhorst — publicisten en aanjagers

‘De decentralisaties van 2015 zijn een afronding van een project dat in 1974 begon. Je hoort in de politieke retoriek sindsdien het idee van zeggenschap en democratie, maar de dominante kracht is toch voornamelijk financieel gedreven: er moet worden bezuinigd.’ — Jos van der Lans

‘Ik deed op bijeenkomsten vaak een soort bingo en dan vroeg ik aan mensen welke beloften van de placemat ze omarmden. Nabijheid en integraal werken scoorden altijd hoog, maar gelijkwaardige verhoudingen tussen professionals en burgers of meer zeggenschap voor burgers, die werden amper genoemd.’ — Pieter Hilhorst

‘Je ziet nu dat er veel aandacht is voor de sociale basis, nu nog vaak abstract, maar toch. Je moet dan wel opbouwwerkers hebben die dat collectieve ook echt terug kunnen brengen, dat ontbreekt nog.’ — Jos van der Lans

‘Ik denk dat ons pleidooi om uitvoerende professionals in positie te brengen ten koste is gegaan van aandacht voor mensen die beleid maken.’ — Pieter Hilhorst

De heren staan te boek als pleitbezorgers van de decentralisaties. Jos van der Lans en Pieter Hilhorst reisden in de beginjaren stad en land af om het nieuwe gedachtengoed te verspreiden. Ze gebruikten placemats — een

knipoog naar de toen populaire keukentafelgesprekken — waarop de tien ambities, beloften zo je wil, van de transformatie stonden. Wij hebben ze voor dit boek samengevat in integraal, nabij, ruimte voor professionals en ruimte voor burgers. Van der Lans en Hilhorst hadden recht van spreken. Samen publiceerden ze *Sociaal doe-het-zelven* over de kracht van de samenleving. Het denk- en schrijfwerk van Van der Lans, vaak met Nico de Boer, laat zich met titels als *Ontregelen*, *Eropaf*, *Burgerkracht* en *Decentraal* lezen als één lange aanloop naar 1 januari 2015. Tijdens de vele bijeenkomsten zagen ze, zeggen ze nu, ‘ongelooflijk veel overeenstemming over de richting waarheen het moest’ (Hilhorst) en ‘de hoop dat we echt zaken gingen veranderen’ (Van der Lans).

We spreken elkaar in een gemeenschappelijke ruimte van het wooncomplex waar Van der Lans woont, in het Oostelijk Havengebied van Amsterdam. Op tafel liggen de vermaarde placemats. Zeventig is Van der Lans inmiddels, onlangs verscheen nog een bundeling van zijn columns die hij schreef voor het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Hij zet zich, in het verlengde van zijn betrokkenheid bij de Canon Sociaal Werk, in voor de oprichting van een Historisch Centrum Sociaal Werk. Pieter Hilhorst publiceert en spreekt nog volop, voor VWS schreef hij bijvoorbeeld onlangs een analyse over het samenspel tussen sociaal domein en eerste lijn en hij is lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Geschiedenis

De decentralisaties, en daarmee de wens het werk in het sociaal domein echt anders te gaan doen, kwamen niet in 2015 uit de lucht vallen, vertelt Van der Lans. ‘Deze beweging is al in 1974 begonnen. Het jaar van de Knelpuntennota, de nota van het kabinet Den Uyl over de welzijnssector. Daarin werd geconcludeerd dat de ontwikkeling van het welzijnswerk langs verzuilde lijnen had geleid tot versnippering, willekeur en wildgroei van voorzieningen. De auteurs van de nota zeiden: “We moeten herordenen en dat doen we door te decentraliseren, gemeenten moeten meer greep krijgen op de uitvoering en dan kan het ook democratischer. Dan zijn het niet de notabelen die over het welzijnswerk gaan, maar dan kunnen burgers daar direct zelf

meer invloed op hebben.” De discussie hierover leidde uiteindelijk in 1977 tot de Kaderwet Specifiek Welzijn. Bedoeling was dat op grond van een objectieve normering, zoals bijvoorbeeld één opbouwwerker op tienduizend inwoners, het geld van het welzijnswerk naar de gemeenten zou gaan, waarna de gemeenten daar verder invulling aan zouden geven. Van der Lans: ‘In tien gemeenten werd daar vervolgens mee geëxperimenteerd met behulp van Regionale Opbouworganen die de welzijnsplanning in deze gemeenten handen en voeten moesten geven.’

Die manier van planmatig decentraliseren werd door het no-nonsense-kabinet Lubbers in één klap van tafel geveegd. Een jonge en ambitieuze CDA-minister, Elco Brinkman, gaf daar een eigen draai aan. Van der Lans: ‘Die vond dat dat hele idee van decentralisatie en voorgeschreven welzijnsplanning bureaucratische onzin. Hij kwam met een veel simpelere variant: als het waar is dat gemeenten welzijnswerk beter kunnen regelen, dan kan het ook goedkoper. In 1986 kwam hij met de Welzijnswet, waarin het sociaal-cultureel werk naar gemeenten werd overgeheveld, na aftrek van 10 procent efficiencywinst, lees bezuinigingen. Die ongeordende vorm van decentralisatie is toen de dominante beleidslijn geworden. De decentralisaties van 2015 zijn in dat proces dus eerder een afronding van een langjarig project, dan een begin. Je ziet in de politieke retoriek het idee van zeggenschap en democratie, maar de dominante kracht is toch voornamelijk financieel gedreven: er moet worden bezuinigd.’

Van der Lans vindt het belangrijk deze geschiedenis in ogenschouw te nemen. ‘Het is een politieke maalstroom. Er is ook geen weg terug. Het is ook waar dat je de uitvoering van de Participatiewet, de jeugdzorg en het sociaal werk niet vanuit Den Haag kan regelen, dat moet je ook niet willen. Dat moet lokaal zijn vorm krijgen. Maar dat zou wel binnen landelijke kaders moeten, precies het idee waarop de Kaderwet Specifiek Welzijn was gebaseerd.’

Van der Lans ziet dat er nu wel kaders zijn, maar vindt ze hoogst onduidelijk. ‘Niemand weet wat burgers nu ten minste van hun gemeente mogen verwachten of op basis van welke grondslagen het geld wordt verdeeld.’ Daarmee is het hele proces van decentraliseren volgens hem dubbelhartig geworden. ‘Er zit geen systematiek in waar je op kan terugvallen. Met

als gevolg dat gemeenten bij tekorten moord en brand richting Den Haag schreeuwen, en dat men op het Binnenhof onmiddellijk in de pen klimt om Kamervragen te stellen als er ergens in het land een scheve schaats wordt gereden. Dat is de erfenis van de Brinkman-doctrine: decentraliseren zonder systematiek en de facto dus vooral om te bezuinigen. Daar worstelen we tot op de dag van vandaag mee.' Gevolg van deze doctrine is volgens Van der Lans dat het in alle transities en transformaties vooral gaat om het herschikken van instituties en de inzet van professionals en dat de rol en verantwoordelijkheid van burgers, iets wat bij de eerste gedachten over decentraliseren cruciaal was, daaraan totaal ondergeschikt is.

Partner-in-crime Pieter Hilhorst zit meeknikkend te luisteren naar de aftrap van Van der Lans. In de aanloop naar de decentralisaties van 2015, maar ook in de jaren daarna bleek volgens hem bij gemeenten en professionals onduidelijkheid over de democratische agenda, over het geven van ruimte aan burgers, over de inzet van burgerkracht. 'Ik deed op bijeenkomsten vaak een soort bingo en dan vroeg ik aan mensen welke beloften van de placemat ze omarmden. Nabijheid scoorde altijd hoog, integraal werken ook want we moesten af van de verkokering en van de zeventien hulpverleners in een gezin. Ruimte voor professionals, daar was ook iedereen het over eens, en ook dat er veel meer nadruk op preventie moest liggen. Maar gelijkwaardige verhoudingen tussen professionals en burgers of meer zeggenschap voor burgers, die werden amper genoemd.'

Nood

En dat kwam sindsdien ook niet meer goed, zien Van der Lans en Hilhorst. Grosso modo hebben burgers niet meer te zeggen gekregen, laat staan dat ze — zoals het in de placemat werd verwoord — in plaats van eigenaar van problemen, eigenaar zijn geworden van oplossingen.

Van der Lans ziet echter wel licht gloren aan het einde van de tunnel: 'De institutionele reflex dat we met voorzieningen en professionele dienstverlening elke keer opnieuw een antwoord vinden op maatschappelijke problemen en vraagstukken kraakt, piept en steunt. Met de vergrijzing komt er een vraagstuk bij dat zich niet laat oplossen door opnieuw bejaardenoord

te bouwen of voorzieningen op te werpen. Bovendien is er een nijpend personeelstekort. Die omstandigheden maken dat de klassieke institutionele oplossingen hier geen soelaas bieden. Dus moeten er andere antwoorden komen.’

Zie je al wat?

‘Kijk naar de Lang Leve Thuisflats, waarin voorkomen wordt dat er tien zorgorganisaties hulp bieden, waarin welzijnswerk de ruimte krijgt en bewoners een actieve rol krijgen. In postzegelformaat zie je op die plekken andere verhoudingen ontstaan, ik denk dat die richtinggevend kunnen zijn. Sowieso zie je dat het gemeenschapsdenken sterk aan het opkomen is, kijk naar het nadenken over wat de sociale basis is en hoe daar formele en informele krachten elkaar kunnen vinden. Voor mij zijn het allemaal tekenen dat — door omstandigheden gedwongen — er andere verhoudingen in de maak zijn.’

De zo vaak bepleite burgerkracht gaat uit nood geboren worden? Dat klinkt wat cynisch.

Van der Lans: ‘Als je ziet wat actieve burgers beweegt om dit te doen, dan zit daar geen cynisme bij hoor, dat is eerder een overtuiging. Het is eerder een vanzelfsprekendheid dat mensen in hun omgeving een betekenisvolle rol willen spelen, dat ze verantwoordelijkheid willen nemen voor wat er in hun omgeving gebeurt. Ze zeggen niet dat ze het beter kunnen dan professionals, integendeel, maar wel dat ze mee willen werken, dat ze niet louter toeschouwer zijn, niet louter consument van diensten, maar in zeker opzicht ook producent. Dat is overigens allemaal geen uitgemaakte zaak. In stadhuizen en in veel dienstverlenende organen zal het nog heel veel moeite kosten om hun eigen logica’s daarop aan te passen.’

Wat is je zorg?

Van der Lans: ‘Ik had vorige week een gesprek hier in Amsterdam over wat wij in onze buurt als bewoners aan het doen zijn rondom de energietransitie. En dan krijg je van ambtenaren te horen dat hun afdeling een bijeenkomst voor bewoners gaat organiseren. Verbijsterend, want dat is precies

wat wij zelf al hadden gedaan. Dan zie je dat een overheid nog steeds niet het vermogen en de alertheid heeft om eerst te kijken wat mensen zelf al doen.'

Tegelijkertijd zie je, zeg je, ook meer gemeenschapsontwikkeling, mensen die zelf voorzieningen ontwikkelen.

Van der Lans: 'Dat is ook zo. Je ziet nu dat er veel aandacht is voor de sociale basis, nu nog vaak abstract, maar toch. Je moet dan wel opbouwwerkers hebben die dat collectieve ook echt terug kunnen brengen, dat ontbreekt nog. Ik zie ook lokale burgerberaden waar burgers samen met ambtenaren en professionals tot een soort agenda voor hun toekomst komen.'

Hilhorst: 'Ik heb een ander mooi voorbeeld van gemeenschapsontwikkeling. Ik heb recent een stuk geschreven over een zelforganisatie in Amsterdam van mensen met gevoeligheid voor psychose. Met 35 bewoners hebben ze een gemeenschappelijke ruimte in een school, terwijl ze op de afstand van één sigaret van elkaar wonen en ze hebben samen één professionele zorgverlenersorganisatie. Lopen ze de deur bij elkaar plat? Nee, maar het is een steunstructuur en als het met iemand niet goed gaat, dan is er in ieder geval een bekende die iets kan doen.'

Dit is er vast niet zomaar gekomen.

Hilhorst: 'Ouders zagen dat hun kinderen veel last hadden van eenzaamheid. Ze hebben het voor elkaar gekregen dat een woningcorporatie dat schoolgebouw beschikbaar stelde. De gemeente moest ermee instemmen dat dat de thuisbegeleiding niet individueel verstrekt werd, maar bij elkaar mocht worden gelegd zodat er een team van één zorgaanbieder kwam. Zo'n voorbeeld laat zien dat je als gemeente en als zorgorganisaties die hele individuele benadering, ondersteuning gericht op individuele cliënten, moet loslaten.'

Inspirerend?

Hilhorst: 'Vind ik wel. Er is met de decentralisaties een enorme focus geweest op individuele casuïstiek, maar daar red je het dus niet mee. Er zijn zo nog twaalfduizend mensen met een ernstige psychiatrische aandoening in Amsterdam die aan hun lot worden overgelaten omdat individuele hulp

tekortschiet. Een gemeente zou moeten zeggen: “Hoe is het mogelijk dat we zo’n mooi project hebben, maar dat het maar voor zo weinig mensen is, hoe kunnen we dat beter doen?” De retoriek is vaak dat er ruimte gemaakt moet worden voor mensen, voor burgerkracht, dat je dus als professional en ambtenaar uit de weg moet. Nee, het moet juist anders worden georganiseerd, denk aan bestemmingsplannen, aanbestedingen, vervoer, zorg.’

Van der Lans: ‘Het samenwerken met derden, het inschakelen van naasten, het is in hulpverleningsland nog lang niet de eerste reflex. De eerste reflex — en overigens een heel begrijpelijke — is helpen. De sociale wijkteams hebben heel veel individuele vragen op hun bord gekregen, maar het denken in collectieve oplossingen, het gebruikmaken van de kracht in een wijk, het maken van een connectie in de buurt, heeft nog steeds geen plek in het repertoire. Dat begint nu te veranderen, maar dat is bijna een proces van professionele heropvoeding, dat gaat niet vanzelf. En daar is dan weer, gegeven de druk om op individuele hulpvragen te reageren, nauwelijks tijd voor.’

Hardnekkigheden

Hoewel Pieter Hilhorst en Jos van der Lans onverminderd geloven in de noodzaak en de ideeën achter de decentralisaties — ‘Het gaat uiteindelijk over het verleggen van eigenaarschap, over een overheid die het laagste niveau organiseert en de macht ook daar neerlegt’ — zijn ze in het gesprek zuinig in het benoemen van blijvende successen. Ze discussiëren over de toegenomen aandacht voor armoede en schulden. Hilhorst schrijft dat toe aan de decentralisaties. ‘Voor 2015 was het idee dat schulden je eigen probleem waren toch dominant. Nu is de saneringsperiode gehalveerd: van drie jaar naar achttien maanden. Denk ook aan de opkomst van de vroegsignalering, het veel lagere aantal mensen dat nu uit hun woning gezet wordt.’

Van der Lans aarzelt: ‘Ik weet niet of je dat laatste kunt toeschrijven aan de decentralisaties. Het hele proces van vroegsignalering was al tien jaar daarvoor begonnen. Je zou moeten kijken of de wijkteams door de afgelopen tien jaar meer en effectiever aan schuldenaangepak zijn gaan doen. Dat zou echt een groot resultaat zijn.’ Maar precies hier zit volgens hem een ste-

vig probleem: er is eigenlijk geen aangepast onderzoek naar hoe het met de decentralisaties gaat. 'Op basis van eigen waarneming denk ik wel dat die wijkteams goed zijn geweest voor de nabijheid, dat mensen makkelijker ondersteuning kunnen krijgen. Maar ik zou het graag op vergelijkende wijze onderzocht willen zien, dat is ook belangrijk zodat gemeenten van elkaar kunnen leren, want dat gebeurt nu helemaal niet.'

Het is de grondtoon van het gesprek: er is, eigenlijk al tien jaar lang, optimistisch stemmende casuïstiek, maar daar valt onmiddellijk bij te mitsen en te maren, *overall* valt het in de ogen van de twee allemaal niet mee. Van der Lans bijvoorbeeld: 'De wijkteams zijn dan wel meer nabij, maar als het eerste contact er dan is met iemand, of met een gezin, dan zie je snel weer problemen ontstaan, bijvoorbeeld als de ggz nodig is, die willen dan weer opnieuw onderzoek doen, of gewoon niet meewerken. De ggz is totaal niet bij deze beweging betrokken geweest, dat is een grote weeffout.'

Hilhorst vult aan: 'We hadden het toen over 'één gezin, één plan, één regisseur'. Niemand durft dat nu nog in de mond te nemen omdat het niet gebeurt. Nu moet die regisseur, als die er al is, enorm haar best doen alle anderen van haar plan te overtuigen, bijvoorbeeld als er een woning voor iemand moet komen omdat het onveilig is vanwege een gewelddadige vader en een kind met PTSS. Het probleem is dat die regisseur geen macht heeft, dat die ook niet geleerd heeft bij dit soort kwesties goed te argumenteren. Dan moet je dus kijken hoe je het beter kunt organiseren en dat is in heel veel gemeenten niet gelukt.'

In Vijf jaar lokaal sociaal domein, (de bundeling van interviews over vijf jaar decentralisaties, PHP/MH) wees je al op zulke hardnekkigheden.

Hilhorst heft theatraal de handen ten hemel: 'Echt waar!? Dat laat dan zien hoe moeilijk het is zulke zaken te veranderen.' Van der Lans: 'Het onvermogen om terugkerende problemen structureel aan te pakken, zie je steeds weer terug. Dat heeft ook wel met personele continuïteit te maken, met de contraproductieve effecten van het aanbesteden. Mensen zitten in dit werkveld niet lang op dezelfde plek. Gelukkig zie je bij lokale overheid op dit punt het bewustzijn groeien dat ze organisaties niet voortdurend het zwaard boven het hoofd moeten laten hangen.'

Hilhorst: 'Je kunt met de wijsheid van nu zeggen dat juist de decentralisaties het denken over structurele oplossingen bemoeilijkt hebben. Het idee was dat professionals problemen samen met burgers zouden kunnen oplossen, mits je ze maar de ruimte gaf, maar ze lopen tegen allerlei barrières aan die hun pet te boven gaan, lokaal en landelijk.'

Van der Lans: 'De decentralisaties gaan niet allerlei hardnekkige sociale problemen oplossen, nu niet, in de toekomst niet en in 2015 ook niet, al werd dat toen wel gedacht. De woningmarkt bijvoorbeeld is een groot probleem en heeft veel impact. Als je hulpverlening een trampoline wilt laten zijn, is er meer nodig dan een wijkteam met twaalf medewerkers. Dan moet je ook kijken naar de dieperliggende problemen.'

Hilhorst, verzuchtend: 'Terwijl structurele oplossingen soms zo voor de hand liggen. Geef iedere burger bijvoorbeeld recht op digitale kopieën van hun communicatie met publieke instanties zodat je als professional alle post die een burger ontvangen heeft makkelijk ergens kunt terugvinden. Volgens mij is dat een no-brainer. Het betekent wel dat je dit landelijk moet regelen en niet aan gemeenten kan overlaten.'

Albert-Jan Kruijer zegt elders in dit boek dat te lang gedacht is dat de decentralisaties een professioneel vraagstuk zijn. Zeggen jullie dat nu ook? Hebben jullie zelf ook te lang op die lijn gezeten?

Van der Lans: 'Misschien wel, maar de wijkteams waren voor mij niet veel meer dan een oproep om de toen bestaande omslachtigheid en traagheid tegen te gaan door korte lijnen. Heel eenvoudig eigenlijk. En waar het goed gaat, blijkt dat nu ook in de praktijk. Als jij de nummers hebt van de juiste collega's, ze ook een beetje kent, gaat het sneller en beter als de situatie om afstemming vraagt.'

Hilhorst: 'Ik denk wel dat ons pleidooi om uitvoerende professionals in positie te brengen ten koste is gegaan van aandacht voor mensen die beleid maken, die echt in de bureaucratie zitten, de mensen die veel overleggen, die analyses maken. Die mensen hebben we verwaarloosd, terwijl ik me gaandeweg ben gaan realiseren dat die heel belangrijk zijn voor de organisatorische kant van de decentralisaties, voor het ontwikkelen van structurele verbeteringen.'

De decentralisaties zijn vooral een organisatorisch, een bureaucratisch vraagstuk?

Hilhorst: 'En een politiek vraagstuk. Want als je iets structureel wil veranderen wordt het politieker. Neem jongeren die opgegroeid zijn in Nederland en wiens verblijfsvergunning gekoppeld is aan dat van hun ouders. Als ze achttien worden, moeten ze zelf een verblijfsvergunning aanvragen, maar dat vergeten ze vaak om welke reden dan ook. Professionals zijn dan uren bezig om dat weer op te lossen. Terwijl je gewoon kunt zeggen dat jongeren die vergunning automatisch krijgen als ze achttien worden. Maar ja, dat ligt politiek gevoelig.'

Balletje

Aan het einde van het interview begint Pieter Hilhorst te tekenen. Eerst een balletje boven op een berg, daarna een balletje in een dal. 'Ik heb dit afgekeken van de Argumentenfabriek (een adviesbureau voor het publieke domein, PHP/MH). Als dat balletje bovenop de berg ligt, dan moet je veel moeite doen om te voorkomen dat het balletje van de berg afrolt. Dan heb je heel veel steunstructuren nodig. Terwijl als het balletje in het dal ligt, dan kan het wel een beetje rollen, maar ligt het redelijk stabiel. Veel hulpverlening is op het individu of op het gezin gericht, dan gaat er veel energie naar het balletje op die top houden en als het balletje dan toch valt, dan valt het in een diep gat. Het balletje in het dal laat eigenlijk te zien dat we te weinig bezig zijn met de omstandigheden rondom mensen die het moeilijk hebben, dat we te weinig oog hebben voor de bedding waarin mensen hun leven leiden.'

Jos van der Lans: 'Voor mij is de les van tien jaar decentralisaties dat je levens van mensen moet zien als een sociaalecologisch systeem en dat je dat moet versterken. De krachtige werking daarvan is meer dan voldoende aangetoond. Dan gaat het over het investeren in vitale gemeenschappen, gezonde buurten. Dan gaat het over democratisering. Dat is waar we verder mee moeten. Dat hadden die mensen in 1974 al goed gezien.'

3

‘De decentralisaties zijn geen professionele, maar een organisatorische opgave gebleken’

Albert-Jan Kruiter — oprichter en voorman van het Instituut voor Publieke Waarden

‘De kern van het werk van professionals in wijkteams is niet met burgers, maar met de lokale overheid.’

‘Met alle problemen die gemeenten hebben, is het leren en ontwikkelen een beetje gestorven.’

‘De grote vraag is hoe we Nederlanders van dat claimedrag af krijgen en hoe we ervoor zorgen dat ze samen meer gaan doen.’

Halverwege het interview vraagt Albert-Jan Kruiter een stuk papier en begint te tekenen. Bovenaan de pagina de schotten van de gemeentelijke organisatie, daaronder de professionals in de wijkteams die voor hun werk tegen die schotten aanlopen. En daaronder de burgers. Dan: ‘We hebben de decentralisaties lange tijd als een professioneel vraagstuk gezien, en niet als een organisatorische opgave. De wijkteams zouden het gaan doen. Integraal en vraaggericht werken en maatwerk leveren. Maar de Wmo-loketten, de jeugdloketten, de sociale dienst, het loket voor leerlingenvervoer bestonden ook nog. En die verkokerde loketten zijn hiërarchisch bovengeschild aan de gemiddelde wijkteamorganisatie. Dus dan heb je als wijkteam een integraal maatwerkplan gemaakt, maar moet je nog steeds binnen een

koker je oplossing halen. Daar krijg je vaak nee te horen omdat die kokers niet integraal mogen kijken en wel op het volgen van werkinstructies en rechtmatigheid worden afgerekend. We zijn in tien jaar zover gekomen dat we nu duidelijk in beeld hebben dat het juist vastloopt tussen de professionals in wijkteams en de lokale bureaucratie. De kern van het werk van professionals in wijkteams is niet met burgers, maar met de lokale overheid.'

Het Instituut voor Publieke Waarden, waarvan Kruiter een van de voor mannen is, zou je het creatieve brein in de transformatie van het sociaal domein kunnen noemen. Enkele jaren voor de decentralisaties begonnen met drie — Kruiter, zijn broer Harry en kompaan Eelke Blokker — en nu met een kleine veertig mensen werkend vanaf de Oude Gracht in Utrecht waar we Kruiter spreken. Het IPW doet en denkt. Ze helpen gemeenten met het vinden van oplossingen voor lastige *multiproblem*-casuïstiek in het sociaal domein en publiceerden de afgelopen jaren analyses en handboeken zoals *De Doorbraakmethode*, *Doen wat goed is* en *Mag niet bestaat niet*. Werk dat inzoomt op de diepere lagen van de taaie, vaak organisatorische kwesties in het sociaal domein. Om die taaieheid is het volgens Kruiter te doen nu Jeugdwet, Participatiewet en de herziene Wet maatschappelijke ondersteuning tien jaar van kracht zijn.

'We hebben nu wijkteams die integraal moeten werken, ruimte moeten pakken, die een holistisch plan maken waar een burger mee geholpen kan worden, maar vervolgens moet het wijkteamlid bij die gemeentelijke afdeling een stempeltje halen, en daar ook een stempeltje halen, en ergens anders wordt nog om een extra onderzoek gevraagd. Dus dan heb je wel een integraal team, maar binnen de lokale overheid is er nog steeds een verkokerde structuur. En dat terwijl de wethouder nota bene recent nog bij het wijkteam langs is geweest en gezegd heeft dat ze lef moesten tonen.'

Kun je die 'verkokerde structuur' van de lokale overheid preciseren?

'In de buik van de lokale bureaucratie zitten vier sturingsinstrumenten. Daar kan de overheid haar kerntaak mee vervullen: sturen op het oplossen van maatschappelijke problemen. Eén is accountability. Hoe leg jij verantwoording af over wat jij gedaan hebt? In het sociaal domein gebeurt dat nog steeds op inputniveau en per beleidsterrein. "We hebben deze

week dertig mensen gesproken, we hebben deze maand zestienhonderd uitkeringen verstrekt, we hebben dit jaar achtendertig intramurale jeugdzorgprojecten geleverd.” Die landen vervolgens in managementrapportages aan de raad met honderden KPI’s (kritieke prestatie-indicatoren, PHP/MH). Daar kun je dus niet op sturen. We zien door de KPI’s de impact, het effect niet meer.’

Wat zit er naast accountability nog meer in die buik? Wat zijn andere sturingsinstrumenten?

‘Twee en drie zijn geld en wetten. We vergeten vaak dat het Rijk via het gemeentefonds het geld ontschot aan de gemeenten geeft, ze krijgen een grote lumpsum, maar de gemeente gaat dan weer opsplitsen. Per domein wordt dan ‘zorg’ ingekocht. Vaak gebeurt dat PxQ (prijs maal kwantiteit, PHP/MH). Dus gemeenten kopen inspanning in, acties. Geen resultaat. En dan begint het. Dan moeten professionals die een plan hebben voor een cliënt gaan nadenken: is dit nou Wmo of de Jeugdwet of de Participatiewet? Om het maar niet te hebben over Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet, daar heeft de gemeente niet eens regie over.’

En wat is het vierde sturingsinstrument waardoor die schotten zo hardnekkig zijn?

‘Governance. Iedereen zit aan tafel, iedereen mag meepraten behalve de mensen om wie het gaat. Het kind, de leerling, de oudere, de cliënt. We hebben dus te veel wetten, kopen verkeerd in, vragen niets aan de mensen zelf en we sturen op input. Kortom: we sturen op implementatie, niet op verandering. Of we proberen te veranderen met uitvoeringsinstrumentarium, zeggen tegen professionals dat zij het anders moeten doen. Dat kan in theorie niet eens, laat staan in de praktijk. Dat is de organisatorische opgave die op tafel ligt.’

Onderweg

Onze centrale vraag is of burgers die ondersteuning nodig hebben beter af zijn dan tien jaar geleden. Zijn de gedachte succesfactoren — integraal, na-

bij, ruimte voor professionals en burgers — in de tien jaar sinds de start van de decentralisaties werkelijk praktijk geworden? ‘We zijn onderweg’, zou een welwillende interpretatie van de analyse van Kruiter zijn. ‘We zijn aan het leren. Ik denk dat we nu beseffen dat we vergeten zijn te sturen op de verandering. We hebben heel hard geroepen dat we gingen transformeren, dat professionals het anders moesten gaan doen, ik ook, maar met heel hard roepen breek je niet door het achterliggende systeem heen dat we in zeventig jaar hebben opgebouwd. En ik vrees dat veel professionals dat de afgelopen jaren zelf hebben ervaren.’

Het besef is er, zeg je. Zijn we ook al aan het veranderen?

‘Nee, nog niet echt. Nou ja, als je door het land kijkt, zijn we op al die idealen wel dingetjes aan het doen. In Terneuzen bijvoorbeeld zitten Jeugdwet, Participatiewet en Wmo nu in één integrale verordening. In Oss, in de wijk Ruwaard, hebben ze als doelstelling “maak deze wijk mentaal gezond” en dus niet “richt je op 93 cliënten”. En de aanstaande herziening van de Participatiewet benadrukt vertrouwen, menselijke maat, bestaanszekerheid, dus ook op dat niveau komt er meer ruimte. Maar de controllers, de auditoren, de juristen zijn gewoon niet in deze beweging meegenomen. Die werken in een systeem dat vanaf de Tweede Wereldoorlog is gedruild in sturen op rechtmatigheid.’

Dit is dus geen kritiek op die individuele professionals?

‘Nee, zeker niet. Het punt is niet dat ze slecht werk doen, ze doen supergoed werk. Ze zijn hartstikke goed als je met standaarden werkt, met vooraf gemaakte afspraken die gevolgd moeten worden. Professionals krijgen wel makkelijk de schuld. Stel, er blijkt een tekort op het budget voor jeugdzorg, dan kun je altijd zeggen dat het aan de partij ligt die je hebt ingekocht, bijvoorbeeld dat die te makkelijk indicaties geeft. Maar zou het ook aan je eigen inkoopsystematiek kunnen liggen? Maar nee, college en gemeenteraad wijzen naar de organisatie, dan laat de organisatie de professionals weer een training volgen en anderhalf jaar later besluit de wethouder om met een andere organisatie in zee te gaan. Als je hele goede professionals in een falend systeem zet, optimaliseer je een falend systeem.’

Transformatie stuit op dieper gelegen, ingesloten bureaucratische patronen. Maar als je dat weet, kun je er als gemeente toch mee aan de slag? Het is toch niet zo dat we hier pas na tien jaar achter komen?

‘Wat zich wrekt, is dat er geen feedback loop is in het lokale systeem. Kijk naar het gemiddelde organisatiemodel van een gemeente in Nederland. Die hebben een cluster fysiek, een cluster sociaal, een cluster bedrijfsvoering, daar heerst een soort non-interventiebeginsel. Uitvoerende professionals zitten vaak niet eens aan tafel bij hun cluster, laat staan bij het cluster waar ze niet bij horen, maar wel tegenaan lopen. Een gemeentelijke organisatie is de facto niet ingericht op verandering, maar op uitvoering en dat is logisch. De gemeente mag dan in naam de eerste overheid zijn, het is van oudsher een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid.’

In Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt, de voorganger van dit boek, had je het al over de noodzaak een bottom-up lerende organisatie te ontwikkelen. Je klinkt niet alsof gemeenten in de vijf jaar sindsdien zijn opgeschoten.

‘Ik denk dat je kunt zeggen dat gemeenten in 2020 net een beetje controle kregen over de nieuwe werkelijkheid waar ze met de decentralisaties in terecht waren gekomen. Toen kwamen er twee covid-jaren overheen en nu dreigen tientallen gemeenten in 2026 in de financiële problemen te komen. Met al die problemen is het leren en ontwikkelen een beetje gestorven.’

Pre-decentralisatie stand

‘Democratische collectieve ervaringen in plaats van bureaucratische individuele ervaringen. Dat is voor mij de kern van de transformatie in het sociaal domein’, zei Kruiter in *Vijf jaar lokaal sociaal domein*. Hij was toen duidelijk over die transformatie. ‘Nogal leeg’, antwoordde hij op de vraag hoe vol dat glas was. Nu zegt hij: ‘Die transformatie heeft nog steeds niet plaatsgevonden. Mijn hoop was onder meer dat het wijkteam niet een nieuwe vorm van bureaucratie zouden worden, waar het niet alleen zou draaien om individuele indicatie en *multiproblem*-gezinnen, maar dat ze echt met opbouwwerk aan de slag zouden gaan. Volgens mij was het basisidee achter de decentra-

lisaties niet zelfredzaamheid, maar een soort samenredzaamheid, dat ontwikkelen. Met bewoners aan gezamenlijke oplossingen werken. Maar dat zien we nog maar zeer sporadisch.'

Wat zit er dwars?

'Weet je, gemeenten zijn zo volstrekt data-blind. Als je nou ziet dat in een buurt veel kinderen uit huis geplaatst worden, kun je daar dan ook de buurt bij betrekken? De vraag stellen: "Mensen, wat is hier nou aan de hand? Kunnen we hier het pedagogisch klimaat versterken, bijvoorbeeld de basisschool een sterkere positie geven?" Sturen met data is zwaar onderontwikkeld in het sociale domein. Het hangt van anekdotes en verhalen aan elkaar.'

Wat zou een goed initiatief van een gemeente zijn?

'Het zou mij een lief ding waard zijn als een gemeente eens denkt: we hebben hier een aantal flats met duizend appartementen bij elkaar waarvan er op honderdzevenentachtig een individuele opvoedingsindicatie zit. Zullen we een gratis kinderopvang in de plint van een van die flats beginnen en kijken of daar een paar ouders die nu geen baan hebben, in kunnen werken? Maar nee, dan gaat het weer over inkoop, en aanbesteden en kwaliteitseisen, dan heb je daar dat systeem weer. Staan ze wel met twee mensen op de groep en voldoet het gebouw wel, wat vindt de inspectie daarvan? Terwijl, we hebben het over burgers die zelf de kinderen in hun buurt willen opvangen. De manier waarop lokale overheden op dit soort ideeën en initiatieven reageren, die zitten echt in een soort pre-decentralisatiestand. Woningcorporaties en zorgaanbieders zijn daar veel verder in.'

We zijn niet opgeschoten in de laatste vijf jaar?

'Let op, het besef begint nu wel te landen dat dat hele voorveld zo lek is als een mandje. Het onderwijs, het opbouwwerk, de buurtcentra, de sociale basis zeg maar. Je ziet ook die burgerinitiatieven met mensen als Jan Smelik (Nederland Zorgt voor Elkaar, zorgcoöperatie Austerlitz, PHP/MH) en Thijs van Mierlo (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners, komt elders in het boek aan het woord, PHP/MH), die hebben de wind in de zeilen. Het welzijnswerk komt weer in beeld, er ligt op collectief niveau

nu echt iets bloot. Kijk ook naar de recente beleidsakkoorden over de toekomst van de gezondheidszorg: het Integraal Zorg Akkoord, het Gezond en Actief Leven Akkoord. Daarin krijgt de sociale basis een belangrijke plek. De kunst voor Rijk en gemeenten is daar gebruik van te maken zonder het stuk te drukken.’

Wordt dat besef al financieel vertaald?

‘Nee, dat niet. Landelijk wordt drie à vier miljard geïnvesteerd in preventie, meer dan honderd miljard in de zorg. Gemeenten doen iets vergelijkbaars, de sociale basis wordt onderbedeeld. En straks met dat financiële “ravijnjaar” (te verwachten tekorten bij gemeenten door een drastische daling van de rijksbijdragen, PHP/MH) voor gemeenten zul je ook weer zien dat daar gesneden gaat worden, want geld vrijmaken voor de sociale basis is in tegenstelling tot bijvoorbeeld uitkeringen niet wettelijk verplicht.’

Claimen

Integraal? Loopt vast. Ruimte voor professionals? Nou nee. Ruimte voor burgers? Wellicht staan we aan het begin. Nabij? Kruiter denkt wel dat alleen al de aanwezigheid van wijkteams, in al hun diversiteit, voor een grote groep mensen met hulpvragen, niet al te ingewikkeld, de ondersteuning nabij heeft gemaakt. Maar echt weten doen we het niet. Kruiter: ‘Veel gemeenten hebben wel klanttevredenheidsonderzoeken. Ik geloof dat daar geen al te zorgwekkende bevindingen uitkomen, maar wat zegt dat precies over het welslagen van de decentralisaties?’

Was het een goed idee, die decentralisaties?

‘Ja, dat vind ik nog steeds. Uiteindelijk is de kwestie dat Nederlanders meer zorg en hulp willen en claimen dan ze individueel willen betalen. Dat is een politiek probleem. Want als je zegt dat je gaat snijden in de zorg, dan krijg je geen stemmen meer. De grote vraag is hoe we Nederlanders van dat claimgedrag af krijgen en hoe we ervoor zorgen dat ze samen meer gaan doen. Ook al omdat we niet meer genoeg mensen hebben om het werk te doen. In de jaren voor 2015 is bedacht gemeenten daarvoor verantwoordelijk te

maken. Dat is in ons bestuurlijk stelsel niet onlogisch, gemeenten zijn het meest nabij burgers, maar historisch gezien is weer wel onlogisch omdat de gemeente altijd een soort uitvoeringsdienst van de rijksoverheid is geweest, altijd met een bepaalde bril naar haar burgers heeft gekeken.'

Is er een opgaande lijn? Worden steeds meer gemeenten 'beter' in het sociaal domein en worden daardoor ook steeds meer mensen, ook de mensen met meer ingewikkelde problematiek, goed geholpen?

'Nee, niet structureel. Natuurlijk zijn er gemeenten die het nu goed doen. In Zwolle is een wethouder met goede ideeën op het gebied van jeugdbescherming. Hier in Utrecht zijn er echt wel een paar sterke wijkteams die mooie dingen doen rondom schulden. Maar zolang we ons sturingsinstrument niet aanpassen, blijft het toch een beetje toeval. Je kunt wel zeggen dat we er na tien jaar achter zijn gekomen wat er echt voor nodig is om mensen beter te helpen.'

4

‘Het is veel te veel over mensen helpen gegaan’

Houriya Harrane, Sjef van der Klein en Jenny Zwijnenburg
— sociaal werkers

‘Het was de New Public Management-benadering, zo werd de hulpverlening ingericht vanaf 2015. Vanuit doelmatigheid en doeltreffendheid zoekend naar vragen en problemen van mensen om die vervolgens zo efficiënt mogelijk op te lossen. En dan krijg je ook klantgedrag, mensen die denken dat ze voor hun problemen naar een loket moeten omdat dat daar wordt opgelost.’ — Sjef van der Klein

‘Ik zie combinaties van wetten, van integraal werken, zeker de laatste jaren niet toenemen. Tussen de wetten zit ook vaak spanning.’ — Jenny Zwijnenburg

‘In ieder geval is het sociaal werk veel meer op de kaart gezet. Sociaal werkers zijn zich veel zelfbewuster gaan gedragen, ze hebben veel meer identiteit gekregen. Het is nu echt hip om sociaal werker te zijn.’ — Houriya Harrane

De decentralisatie heeft vele gezichten. Vanuit de aard van de operatie was iedere stad of dorp immers vrij een eigen aanpak te kiezen. Maar zet drie sociaal werkers uit verschillende gemeenten bij elkaar en de instemmende kreten vliegen over tafel. Al is Tilburg geen Rotterdam, en hebben ze in Hilversum ook zo hun eigen problemen.

Ze waren er alle drie al vóór 2015 bij. Houriya Harrane is negentien jaar actief in het vak, eerst als sociaal werker bij welzijnsorganisatie Versa Wel-

zijn, recent maakte ze de overstap naar zorgorganisatie HilverZorg, waarin ze 'nog steeds vanuit community building werkt aan de beweging van zorg naar welzijn'. Sjef van der Klein werkt sinds dertien jaar 'in de wijk' in Tilburg, de laatste zeven jaar als klassiek opbouwwerker. Binnenkort gaat hij in dezelfde stad aan de slag als projectleider 'gezond en gelukkig ouder worden in je buurt'. En Jenny Zwijnenburg was maatschappelijk werker in Rotterdam, alwaar ze de uitvinder was van 'Vangnetwerken', een methode om met sociaal geïsoleerde mensen een steunnetwerk op te bouwen. Zwijnenburg was in 2014 sociaal werker van het jaar, Van der Klein in 2018. Zwijnenburg: 'Zeg jij het nog Sjef dat je dat bent geweest? Voor mij is het zo lang geleden, ik zeg het niet meer hoor.' Sjef: 'Ik ben er trots op, maar loop er niet mee te koop.'

Terug naar 2015. Hoe herinneren jullie het begin van de decentralisaties?

Van der Klein: 'Ik moet dan meteen aan de wijkteams denken, in Tilburg deden die de indicaties voor de zorg. Destijds voelde ik mij minder dan collega sociaal werkers in de toegang. Want zij deden het echte serieuze werk. Als ik nu terugkijk zie ik dat zij vooral bezig waren met dagelijkse problemen oplossen, terwijl ik meer bezig was met mensen en buurten sterker maken. Noem het preventie.'

Jenny Zwijnenburg kreeg ook met wijkteams te maken, al was dat wel al voor 2015, want Rotterdam liep vooruit op de decentralisaties. 'Ik dacht toen: o yes, wijkteams, daar kun je dan naartoe bellen als je met iemand zit die acuut hulp nodig heeft en dan gaan ze erop af. Maar toen bleek dat ze een intakeformulier van veertig A4tjes hadden gemaakt. En toen ik daar commentaar op gaf moest ik de volgende dag op het matje komen bij de gemeente Rotterdam. Maar hoe dan ook, het bleek wel duidelijk te zijn dat er een hele hoge drempel was om je te melden bij het wijkteam, heel ambtelijk werd het.'

Hilversum kende de eerste jaren na 2015 nog geen wijkteams, maar wel iets wat er op leek en de nadruk lag ook hier op procedures en verambtelijking, herkent Houriya Harrane. 'Wij hadden zorgnetwerken, met daarin een wijkverpleegkundige, een politieagent en een wijkregisseur. Maar in mijn ogen bracht ons dat helemaal niet dichtbij de burgers. Het heeft ons

alleen maar dichter gebracht bij het medicaliseren van problemen, we waren letterlijk alleen maar op zoek naar problemen van mensen.’

Herkenning

Brede herkenning aan tafel. Het ideaal van dicht bij mensen zijn onttaardde in het stellen van Wmo-indicaties. Harrane: ‘In Hilversum gebeurden die indicaties sinds 2017 voor een deel op het Sociaal Plein, met één loket voor alles. Maar dat loket was gewoon: roept u maar! En was dat nu een succes? In mijn ogen absoluut niet. Want met die goede intentie om mensen te helpen zijn we compleet voorbijgegaan aan de gemeenschapsvorming. Dat kreeg helemaal geen aandacht.’

Van der Klein valt bij: ‘Precies. Het was de New Public Management-benadering, zo werd de hulpverlening ingericht, vanuit doelmatigheid en doeltreffendheid zoekend naar vragen en problemen van mensen om die vervolgens zo efficiënt mogelijk op te lossen. En dan krijg je ook klantgedrag, mensen die denken dat ze voor hun problemen naar een loket moeten omdat dat daar wordt opgelost. Terwijl iedereen weet dat problemen in het dagelijks leven ontstaan en meestal daar worden opgelost. Dus die mooie belofte van nabijheid werd sterk vanuit hulpverlening ingevuld. Er werd niet aan gedacht om het normale leven sterker te maken, of mensen en hun buurtjes te versterken.’

Het is frappant dat ook jullie type sociaal werker, van de opbouwwerkersachtige soort zeg maar, daar ook niet onderuit kwam.

Van der Klein: ‘In Tilburg werd nog steeds opbouwwerk gedaan, maar elders zag ik dit werk wel onder druk komen. Doordat er zo’n enorme druk stond op die wijkteams en door de vragen die er binnenkwamen, werden ook opbouwwerkers de wijkteams ingezogen. Terwijl hun bestaansrecht helemaal niet zit in het oplossen van individuele casussen of hulpvragen. Te gek voor woorden natuurlijk.’

Zwijnenburg: ‘Als je problemen zoekt, dan vind je problemen. Bij ons was nog wel het idee dat de wijkteams ook een collectief aanbod moesten verzorgen, maar daar kwam weinig van terecht (zie ook de analyse van Silke van Arum in deze bundel, PHP/MH). Door de jaren heen gingen ze steeds

meer individuele problemen binnenhalen. Het wrange in Rotterdam was daarbij dat door bezuinigingen de hulpverlening steeds meer haar deur dichtield. De wachtlijsten groeiden daar en opbouwwerkers die vragen binnenhaalden konden die niet meer kwijt aan de hulpverlening.'

Harrane: 'Voor ons kwam er een kantelpunt in 2017 toen een collega ontdekte dat er bij het Sociaal Plein een oudere meneer op de wachtlijst stond omdat hij wilde klaverjassen. Daar stond hij al een paar maanden op. Omdat hij wilde klaverjassen! Toen zijn wij bij de welzijnsorganisatie gaan kantelen, en de gemeente kanelde mee. We kregen een nieuwe directeur, er waaide een nieuwe wind en we realiseerden ons: we zijn aan het verkeerde eind aan het trekken. En toen was gemeenschapsvorming het antwoord. Toen werd het gelukkig anders.'

Hoe ging het verder in Rotterdam?

Zwijnenburg: 'In Rotterdam is het guur gebleven voor het sociaal werk, daar moet ik eerlijk in zijn. Geen gerichtheid op het collectieve. Ik werk er zelf inmiddels niet meer, maar als ik zie hoe hard mensen moeten werken, en met hoe weinig ze zijn overgebleven. De aanbesteding, waar Rotterdam als eerste al in 2012 mee begon, maakte het in de loop der jaren alleen maar erger. Daardoor kwamen welzijnsorganisaties in de knel te zitten. Die moesten dan in hun opdracht schrijven dat ze tweeduizend huisbezoeken gingen doen. Als sociaal werker weet je dat je er nooit tweeduizend zorgvuldig kan doen. Een suggestie van het management was dan dat het ook telde als je aan de deur was geweest terwijl er niemand thuis was.'

Van professionele autonomie lijkt bij jullie ook weinig sprake de afgelopen jaren.

Zwijnenburg: 'Klopt. Ik had de ervaring dat ik steeds minder autonoom als professional kon handelen in Rotterdam. Dat was voor mij de reden om te vertrekken.'

Van der Klein: 'Nou voor mij persoonlijk geldt wel dat ik steeds heel veel ruimte heb gehad om in de wijk te blijven werken, de organisatie waar ik toen werkte, De Twern (nu ContourdeTwern), werd niet in de hele transitie van die wijkteams gezogen. Achteraf was ik daar blij mee, omdat we zo werk

konden doen waar we goed in zijn. Mensen en buurten versterken en niet zozeer hulpverleners.’

Een belangrijke belofte van de decentralisaties was dat er integraal zou worden gewerkt, over de schotten van de wetten heen. Wat hebben jullie daar van gemerkt?

Zwijnenburg: ‘Ik heb wel gezien hoe het sociaal werk een rol moest spelen in het langer thuis wonen van ouderen. Maar ik zie zulke combinaties zeker de laatste jaren niet toenemen. Tussen wetten zat en zit ook vaak spanning. Als het je lukte om dementerende ouderen langer thuis te laten wonen, dan werd dat voor de gemeente een enorme kostenpost vanwege alle Wmo-aanvragen voor dagbesteding. Het was veel goedkoper om ze naar een verpleeghuis te laten gaan, dat drukte op de Wlz en daar merkte de gemeente niks van.’

Van der Klein: ‘Je wilt wel integraal werken, maar het blijven aparte wetten met aparte financieringen. Ze hebben ook eigen bedoelingen, die elkaar tegenspreken.’

In Tilburg is er nooit het idee geweest om alle budgetten van de drie wetten bij elkaar te gooien?

Van der Klein: ‘Zou dat mogen? Het IPW (voorman Albert-Jan Kruiter komt elders in dit boek aan het woord, PHP/MH) zegt natuurlijk dat dat mag, maar het zijn ook patronen die heel diep in mensen zitten. En als je als individuele professional die schotten probeert te ontstijgen, kost het je veel tijd om dat te verantwoorden. En in die tijd kun je niemand anders helpen.’

Harrane: ‘Ja, en wat dat niet allemaal kost.’

Van der Klein: ‘Maar op uitvoerend niveau weten professionals elkaar wel veel beter te vinden, er zijn meer cross-overs gekomen, met de huisarts, tussen jongerenwerk en de praktijkondersteuner, in de wijkteams natuurlijk.’

Harrane: ‘Er is zeker een beweging geweest, dat mensen elkaar veel meer zijn gaan opzoeken, zowel vanuit professionals als bewoners.’

Wat hebben de decentralisaties in jullie beleving verder opgeleverd?

Harrane: ‘Daar wil ik heel graag iets over zeggen. In ieder geval is het sociaal werk veel meer op de kaart gezet. Sociaal werkers zijn zich veel zelfbewuster

gaan gedragen, ze hebben veel meer identiteit gekregen. Het is nu echt hip om sociaal werker te zijn.'

Zwijnenburg: 'Dat zie ik ook. Ik ben overgestapt van maatschappelijk werk naar wijkgericht werken, ik werk nu net als Sjef in Tilburg, maar dan als projectleider en onderzoeker, en ik denk dat door de decentrale beweging het wijkgericht werken veel meer is geprofessionaliseerd. Daarvoor zag je nog wel dat mensen alleen een beetje bingo zaten te draaien, maar dat zie je haast niet meer.'

Van der Klein: 'En door die versterkte positie liggen er nog meer kansen. In zo'n integrale wijkaanpak zit je samen met bewoners, professionals maar ook met ambtenaren of de wijkwethouder. Als je dan als opbouwwerker met een goede analyse komt waar iets misgaat of juist heel goed, dan wordt er naar je geluisterd of word je er soms uitgelicht als voorbeeld.'

We spraken eerder met Thijs van Mierlo van de LSA Bewoners en die claimde dat de bloei van burgerinitiatieven niet dankzij gemeenten is, maar ondanks.

Harrane: 'Maar daar hebben de decentralisaties blijkbaar wel de ruimte voor gemaakt.'

Zwijnenburg: 'Dat denk ik ook. Er werd veel over burgerinitiatieven en burgerkracht gesproken, er waren beleidsteksten die mensen lazen, waardoor bewoners een steun in de rug kregen. Daardoor waren er gewoon eigenwijze mensen die zeiden: "Wij gaan doen wat de bedoeling is."

Van der Klein: 'Nou, ik ben het wel met Thijs eens. Burgerinitiatieven zijn lang niet op waarde zijn geschat en gelukkig komt daar nu verandering in. Soms alleen met de verwachting dat ze een oplossing zijn voor bijvoorbeeld zorgtekort. Dat is gevaarlijk, bewonerskracht moet je stimuleren omdat dit waardevol is.'

Kunnen we de balans opmaken? Worden mensen nu beter geholpen dan in 2015?

Harrane: 'Moeilijk te zeggen, maar ik wil nog wel een tweede verworvenheid noemen: de bewoner is ook op de kaart gezet. Bewoners worden nu veel meer als vertrekpunt gezien en niet als participerende in plannen van de gemeente.'

Zwijnenburg: ‘Heel eerlijk gezegd, mensen die echt hulp nodig hebben, worden vrees ik niet beter geholpen. Ik heb pas nog meegemaakt dat een meisje van achttien dakloos werd, aanklopte bij het daklozenloket in Rotterdam en daar te zelfredzaam werd verklaard. En ze werd gewoon de straat op gestuurd. Als dat gebeurt, dan kun je niet volhouden dat mensen beter worden geholpen. Het blijkt ook wel uit de recente rapportage van het SCP (*Zien, luisteren en helpen*, SCP, 2024, PHP/MH) dat gemeenten mensen die het echt hard nodig hebben nog altijd niet goed bereiken en ondersteunen.’

Van der Klein: ‘De vraag gaat over helpen, daar zijn we juist veel te veel mee bezig geweest, zie ook hoe dit gesprek begon. Laten we ons veel meer afvragen hoe we het leven van mensen mooier, sterker en leuker maken.’



5

‘De kwaliteitsverschillen tussen wijkteams zijn nog zo groot’

Silke van Arum — onderzoeker en programmaleider bij Movisie

‘Wijkteamprofessionals zeggen tegen mij: “Als ik met de gemeente bel, dan ben ik geen collega voor hen, maar gewoon een burger die doorverbonden wordt.”

‘Als je als wijkteam, als gemeente het vertrekpunt hebt dat inwoners actief een hulpvraag kunnen stellen, dan mis je denk ik een grote groep mensen die later, na escalatie van hun problemen, wel bij je in beeld komen.’

‘Er is gelukkig in teams veel meer aandacht gekomen voor scholing, intervisie, supervisie.’

Nabij. Integraal. Ruimte voor professionals. Ruimte voor burgers. Het waren de ambities van de decentralisaties die zouden leiden tot betere ondersteuning van mensen die dat nodig hebben. Ze zouden uitgevoerd worden door het wijkteam. Die teams waren, zo was de gedachte, sleutel tot het succes van de decentralisaties. Een groep professionals van divers plui-mage die voor en met bewoners aan het werk zou gaan.

We trekken naar Movisie, kennisinstituut voor het sociaal domein, werkend vanaf de veertiende verdieping van de kantoortoren op de Churchill-laan 11 in Utrecht, aan de rand van Kanaleneiland, een sociaal laboratorium op zich. Silke van Arum, als onderzoeker en programmaleider verbonden aan Movisie, volgt al vanaf de aanloop naar 1 januari 2015, de datum waar-

op de wetgeving officieel van kracht werd, de ontwikkeling van de wijkteams. Haar laatste bevindingen deelde ze in 2023 in het rapport *Sociale (wijk)teams: peiling 2022*. Ten tijde van het interview kijkt ze bijvoorbeeld in Utrecht alweer mee naar hoe het wijkteam daar intensiever is gaan samenwerken met initiatieven uit de wijk zelf.

‘Voor het allereerste onderzoek dat ik naar wijkteams heb gedaan, toen samen met Vasco Lub, nog voor de start van de decentralisaties, hebben we 32 lokale beleidsnota’s bestudeerd op de verwachtingen over wijkteams. Wat onder meer opviel was dat gemeenten de teams vooral zagen als instrument voor burgeractivering en het versterken van zelfredzaamheid. De nota’s gingen over weten wat er speelt in de wijk, daar onderdeel van uitmaken, niet alleen wachten tot inwoners naar hen toekwamen, maar ook outreachend werken.’

Wat zag je in die beginjaren nog meer?

‘Dat gemeenten massaal voor wijkteams kozen, 86 procent. En dat die wijkteams heel erg naar binnen gericht waren, met elkaar aan het zoeken. Het waren mensen vanuit verschillende disciplines. Professionals van welzijnsorganisaties, maatschappelijke dienstverlening, MEE, de gemeenten, de thuiszorg, het Centrum Jeugd en Gezin. Wat staat ons te doen? Wat is onze opdracht? Wie zijn wij? Dat soort vragen. Maar ook: Wie ben jij, wat is jouw werkcultuur? Heb jij wellicht andere belangen dan ik?’

Andere belangen?

‘Veel professionals in de wijkteams zaten met één been in dat team, maar met het andere in de organisatie waar ze vandaan kwamen. Dat riep spanning op. Met welke pet zit jij aan tafel? Probeer je zoveel mogelijk hulpvragen naar jouw organisatie toe te leiden?’

Logisch eigenlijk als je begint, zulk aftasten.

‘Ja, inderdaad, zo’n proces is onvermijdelijk, maar het betekende wel dat professionals in de eerste jaren van de decentralisaties veel tijd aan elkaar kwijt waren.’

Maar professionals werkten voor 2015 rondom sociale problematiek toch ook samen?

‘Zeker. Ik was toen veel bezig met leefbaarheidsvraagstukken in wijken, sociale veiligheid. Er was toen veel contact tussen het sociaal domein, politie, woningcorporaties. Echt gericht op wat er in de wijk gebeurt, welke problematiek er speelt, wat er zich achter de voordeur afspeelt en hoe ze tot een gezamenlijke aanpak konden komen.’

Een soort wijkteam?

‘Ja, zo kun je het noemen, en wat er dus gebeurde was dat met het ontstaan van de wijkteams vanwege de decentralisaties de woningcorporatie en de politie uit beeld verdwenen. Wonen en veiligheid waren geen onderdeel meer van het samenwerkingsverband.’

Men ging dus minder integraal werken?

‘Precies. Terwijl dat dus wel een centraal idee van de decentralisaties was, een betere afstemming tussen de professionals bij de aanpak van multiproblematiek. Maar de vertaling ervan in de praktijk, met die wijkteams, leidde ook tot verlies en als ik nu in mijn praktijkonderzoek hoor over complexe casuïstiek dan lijken ze juist die disciplines te missen.’

Leercurve

Nabij. Integraal. Ruimte voor professionals. Ruimte voor burgers, Gericht op sociale problematiek, op preventie. Van Arum las het allemaal terug in de vele beleidsnota's die geschreven werden als handvat voor de wijkteams. De praktijk vanaf 2015 tot aan nu pakte anders uit. Niet alleen waren wijkteams in den beginne druk met zichzelf, gaandeweg richtten ze zich volgens Van Arum steeds meer op individuele ondersteuning en steeds minder op wijkgericht en collectief werken.

‘Er kwamen veel jeugdzorgmedewerkers in de teams, terwijl met name de opbouwwerkers er de eerste jaren juist uit verdwenen. Dus je hield professionals over, ook de maatschappelijk werkers, die erg vanuit individueel aanbod dachten, veel minder vanuit collectieve oplossingen. Het waren ook

professionals die meer gewend waren vanuit een formele setting te opereren.’

Formele setting?

‘Professionals die gewend zijn om mensen op kantoor te ontvangen, met bij wijze van spreken een alarmknop onder het bureau voor het geval het gesprek escaleert. Die dus niet gewend zijn naar mensen toe te gaan.’

Het ging de eerste jaren veel over het ‘keukentafelgesprek bij mensen thuis om zo de hulpvraag in beeld te krijgen’.

‘Ja, maar dat concept is bij veel teams toch weggezakt.’

Welke leercurve zie jij bij wijkteams?

‘Eerst had je de brede, integrale teams waarin iedere professional met alle hulpvragen van alle doelgroepen aan de slag moest kunnen. Daarna werden de doelgroepspecifieke teams populairder. De laatste tijd zie je het besef groeien dat voor de complexe vraagstukken die wijkteams tegenkomen er specifieke expertise nodig is en dat ze dat moeten organiseren. Daar komt dat idee over de consultatiefunctie ggz ook vandaan waar recent beleid voor gemaakt is; wijkteams die zo makkelijker specialistische hulp uit de ggz kunnen invoeren. En er ontstaat verbinding met de eerste lijn van de gezondheidszorg: huisartsen, wijkverpleegkundigen. Maar het blijft allemaal erg individueel ingestoken. Het burgerkracht-discours uit de eerste beleidsnota’s, het collectief werken, met bewoners, met collectieve oplossingen komt niet echt van de grond.’

Zeg jij nou dat wijkteams in de afgelopen tien jaar zijn weggedreven van wat oorspronkelijk de bedoeling was van die teams?

‘Grosso modo wel ja. En wat ik ook opvallend vind, is dat toch veel van die wijkteams op het gemeentehuis hun kantoor hebben. Bewoners wordt dan gevraagd daarnaartoe te komen. Dat is toch iets anders dan outreachend en nabij.’

Waarom is het zo gelopen?

‘Volgens mij omdat wijkteams toen ze eenmaal aan de slag gingen geconfronteerd werden met heel veel individuele vragen. Vaak ook nog complex en meervoudig. Dat komt ook door de extramuralisering van de ggz en de ouderenzorg. Daar zijn ze echt door overvallen.’

Ze werden de individuele hulpverlening ingezogen?

‘Precies. En daar ontstond dus de behoefte om in die individuele casuïstiek goed geschoold te worden, wat de trend alleen maar versterkte.’

Bureaucratie

In het gesprek met Albert-Jan Kruiter elders in dit boek noemt hij de decentralisaties niet zozeer een professionele, maar een organisatorische uitdaging. Kruiter ziet in zijn praktijk dat veel professionals met hun integrale oplossingen voor hulpvragen van mensen vastlopen in de lokale bureaucratie. Silke van Arum kan het alleen maar beamen. Wijkteams worden in haar ogen ‘erg belemmerd’ door de interne regels en afspraken van gemeenten.

‘Wat ik hoor en zie is dat wijkteamprofessionals inwoners integraal willen helpen, maar vervolgens met allerlei schotten tussen de verschillende wetten te maken krijgen en ze bij verschillende afdelingen van gemeenten moeten aankloppen. Soms mogen ze niet eens zelf indiceren, maar moeten ze een indicatie aanvragen die dan weer door iemand anders gedaan wordt. Wijkteamprofessionals zeggen dat ook tegen mij: “Als ik met de gemeente bel, dan ben ik geen collega voor hen, maar gewoon een burger die doorverbonden wordt.”

Het idee was dat middelen en mogelijkheden uit drie wetten, Wmo, Jeugdwet en Participatiewet, door professionals waar nodig gecombineerd konden worden.

‘Daar is in het begin veel energie in gestoken, maar ik zie erg vaak dat de Participatiewet en de professionals die daarbinnen werken geen plek meer hebben in het wijkteam. Die professionals hebben ook een andere cultuur. Meer gericht op controleren en handhaving dan op hulpverlening (zie ook

het gesprek met Patricia van Echteld elders in dit boek, PHP/MH). Dus dat idee is weer losgelaten.’

De decentralisaties zijn inderdaad geen professionele, maar een organisatorische opdracht.

‘Mee eens. En daar moeten gemeenten dan ook echt mee aan de slag. Nico de Boer en Jos van der Lans waarschuwden er al in 2013 voor dat als de institutionele schotten niet weggenomen zouden worden de wijkteams niet meer dan een nieuw trucje in een verder verkokerd sociaal domein zouden zijn. Gemeenten zeggen tegen wijkteams dat ze integraal moeten werken, maar dat is eigenlijk een onmogelijke opdracht. Wat je nu ook ziet is dat sommige wijkteams juist alleen maar voor complexe meervoudige hulpvragen ingericht worden. Als burger met een eenvoudige hulpvraag kom je bij een gemeentelijk loket terecht. Het wijkteam is dan niet meer direct toegankelijk, er kan alleen door een gemeentelijke afdeling naar doorverwezen worden.’

Dat is wel een ander wijkteam dan wat in 2014 in de beleidsnota's stond.
‘Zeker.’

Tien jaar

De aanleiding voor dit boek is het jubileum. De decentralisaties zijn tien jaar praktijk, de drie nieuwe wetten die het lokaal sociaal domein schragen zijn tien jaar van kracht. Alleen al dat gegeven creëert verwachtingen. Gemeenten, organisaties, professionals hebben tien jaar de tijd gehad. Gaat het nu bijvoorbeeld beter met de wijkteams, hebben ze in het algemeen een positieve ontwikkeling doorgemaakt? Van Arum is niet enthousiast. ‘Ik verzucht het zelf ook wel eens, dat we al tien jaar onderweg zijn, want de kwaliteitsverschillen zijn nog zo groot in Nederland. Ik kom soms bij wijkteams dat ik denk: waar zijn ze hiermee bezig?’

Waar zijn die wijkteams dan mee bezig?
‘Het is meer waar ze niet mee bezig zijn. Dan zitten ze achter een loket te wachten. Komt u maar met de hulpvraag, inwoners. En dan eerst: kunt u

dat niet zelf oplossen? Alsof het al niet een hele drempel is voor mensen om naar een wijkteam toe te stappen.’

Heb je daar een voorbeeld bij?

‘Ik denk nu aan de meneer die naar een wijkteam toekwam met het verzoek om een elektrische fiets of een financiële bijdrage daaraan, want dan kon hij naar zijn werk blijven gaan. Het antwoord was gelijk: “Dat doen we niet hoor, u kunt een abonnement op het gemeentevervoer krijgen.” Dat is ten eerste heel erg aanbodgericht. Maar er zat ook een verwijt in — wie denk je wel dat je bent dat wij een elektrische fiets voor je gaan vergoeden? Vervolgens bleek dat die man MS had en dat hij met een elektrische fiets nog naar zijn werk kon gaan en daarmee zijn zelfstandigheid kon behouden, maar dat was dus helemaal niet uitgevraagd. Terwijl hij fysiek sneller achteruit zou gaan wanneer hij niet meer zou fietsen. Ik zeg niet dat je die elektrische fiets per se moet betalen, het gaat me om die houding.’

Uit recente onderzoeken van de Nationale Ombudsman en het Sociaal en Cultureel Planbureau lijkt het alsof gemeenten, wijkteams, helemaal niet zo nabij zijn, dat burgers niet bereikt worden en vaak afstand ervaren.

‘Er zijn veel nieuwkomers in Nederland die helemaal geen weet hebben van een wijkteam en wat dat allemaal te bieden heeft. En als je dan niet outreachend werkt, ga je ze niet bereiken. En het geldt niet alleen voor nieuwkomers. Als je als wijkteam, als gemeente het vertrekpunt hebt dat inwoners actief een hulpvraag kunnen stellen, dan mis je denk ik een grote groep mensen die later, na escalatie van hun problemen, wel bij je in beeld komen. Dan was het probleem in eerste instantie wellicht helemaal niet zo ingewikkeld, maar is het dat wel geworden.’

Wij hebben tegelijkertijd het idee dat het frame rondom de decentralisaties nogal negatief is. Er wordt voortdurend belicht, en wellicht doen wij dat hier ook, wat er niet goed gaat.

‘Dat vind ik een goed punt. In veel wijkteams wordt echt hard gewerkt. Wat mij opvalt is dat ze nog steeds bezig zijn om samenwerkingen van de grond te krijgen en zicht te krijgen op partners en initiatieven in de wijk en andere

organisaties, bijvoorbeeld in de zorg. Dat is in principe zinvol, maar kost ook veel energie. En ik denk ook dat mensen die met relatief eenvoudige vragen naar een wijkteam toestappen tegenwoordig sneller en beter geholpen worden dan voor de decentralisaties. Ik hoor in ieder geval niet dat dat niet goed zou gaan, dan gaat het altijd over de meer ingewikkelde casussen. Maar eigenlijk weten we dit niet goed.'

Is dat niet wonderlijk, dat we dat niet weten?

'Er zijn sowieso niet veel cijfers. Je hebt de VNG-monitor *waarstaatjegermeente.nl*. Die laat alleen zien hoeveel mensen gebruikmaken van de Wmo, de Participatiewet enzovoort. En op gemeentelijk niveau heb je de cliënttevredenheidsonderzoeken, maar elke gemeente geeft daar zelf invulling aan en het is niet zo dat die gegevens op landelijk niveau bij elkaar gebracht worden.'

Wat zou jij zeggen op basis van wat jij ziet aan lokale cliënttevredenheidsonderzoeken?

Dat inwoners over het algemeen best tevreden zijn over de ondersteuning die ze krijgen. Maar dat zijn denk ik wel die mensen die enigszins mondig zijn, zelf de weg weten te vinden. En daarvan weten we eigenlijk niet of de ondersteuning aan hen nou beter gaat dan in 2012, voor de decentralisaties. Van de groep die buiten die onderzoeken blijft, moeten we vrezen dat die niet beter wordt geholpen, vaak zelfs helemaal niet bereikt wordt.'

Stress

In het laatste rapport over de ontwikkeling van wijkteams, najaar 2023, laat Van Arum met haar collega's zien dat gemeenten opnieuw proberen de wijkteams beter aansluiting te laten vinden bij het leven in de wijken en buurt waar ze werken. Anno 2024 heet dat de sociale basis. Van Arum zelf volgt nu bijvoorbeeld het buurtteam Overvecht in Utrecht.

'Dat is een voorbeeld van een team dat zich nu probeert te herpositioneren. Het probeert het collectief werken vorm te geven, bijvoorbeeld met 'samen welkom-bijeenkomsten' in het buurtcentrum van de wijk. Dat doen

ze met partners uit de sociale basis daar. Dock welzijn, Sport Utrecht, vrijwilligersinitiatieven. Alle inwoners die met een hulpvraag bij het buurtteam komen, worden nu uitgenodigd voor zo'n bijeenkomst waar dan gekeken wordt of er ook andere mogelijkheden zijn dan enkel ondersteuning vanuit het wijkteam.'

Welke mogelijkheden?

'Bijvoorbeeld doordat iemand mee gaat doen met een wandelgroep of naar de koffieochtend in het buurthuis gaat. Door zo'n gezamenlijke bijeenkomst horen inwoners ook wat er allemaal aan activiteiten en mogelijkheden in de buurt zijn waar ze aan deel kunnen nemen. Sommige bewoners zijn hiermee al voldoende geholpen. Bijvoorbeeld een mevrouw op leeftijd die na het overlijden van haar man niet goed wist hoe ze invulling kon geven aan haar dagen. En ze wist ook niet goed hoe ze de financiële administratie bij kon houden en wat er allemaal geregeld en betaald moest worden. Dat had haar man altijd gedaan. Sinds de 'samen welkom-bijeenkomst' doet ze mee aan een sportactiviteit voor senioren, volgt ze een naaicursus en heeft een 'budgetmaatje' die haar helpt bij de administratie. En natuurlijk moet je dan wel kijken of die resultaten duurzaam zijn en of je niet mensen uit het oog verliest, maar zo kan je wijkteams dus ook ontlasten.'

Hoe staan professionals van wijkteams hier zelf in?

'Daar zie ik nog best wel wat weerstand. Ze geloven het in eerste instantie niet. Het is toch een soort angst. Helpt dit nou mijn cliënt? Of is het toch vooral een bezuiniging? Want wil niet iedereen gewoon individuele ondersteuning? Het is ook een soort vacuüm waar ze in zitten. Veel teams zijn overladen met individuele hulpvragen. Het is moeilijk daar bovenuit te kijken. Terwijl ze het alleen maar kunnen leren door het uit te proberen.'

En dan?

'Het is stress. En we weten in dit domein heel goed wat stress met mensen doet. Maar je moet dan even gaan zitten, je losmaken van de dagelijkse hectiek, kijken naar het totaal van je casuïstiek, in gesprek gaan met de partners in de sociale basis van de wijk waar je werkt. Het is moeilijk hoor. Ik heb

ook bij zulke sessies gezeten en dan zegt de een dat hij over een half uur alweer weg moet vanwege een afspraak met een cliënt, terwijl de ander een uur voor de vergadering doorgeeft later te komen. Het vraagt sturing en er prioriteit aan geven.’

Het lijkt me terechte stress, ze willen hun cliënten helpen, niet met ‘Wouter’ van een andere organisatie een uur praten.

‘Dat is ook zo. En toch zul je elkaar moeten helpen daar afstand van te nemen. Ik zie teams hier ook wel in groeien. Ze ervaren ook dat ze na dat uur met Wouter veel beter weten wat zijn organisatie allemaal te bieden heeft. Ze zien daardoor ook weer allerlei mogelijkheden voor hun cliënten en weten Wouter veel sneller te vinden. Dit soort reflectie hoort bij professionalisering. Er is gelukkig in teams veel meer aandacht gekomen voor scholing, intervisie, supervisie.’

Gaat het de goede kant op met de wijkteams, de sleutel voor het welslagen van de decentralisaties?

‘Ik vind het moeilijk dat in het algemeen te zeggen. Er zijn positieve ontwikkelingen, er wordt geleerd, maar er zitten ook veel professionals met de handen in het haar terwijl er steeds meer werk op ze af komt. Zowel casuïstiek als beleid. Wijkteams en de professionals die daarin werken moeten schapen met vijf poten zijn, terwijl er voortdurend kritiek is. Het personeelsverloop is dan ook hoog. Ik hoor vaak van ze dat er eigenlijk geen eer is te behalen.’

6

‘Als je echte zorg nodig hebt, moet dat geen lokaal onderwerp zijn’

Renske Imkamp — advocate, kantoor De Graaf aan de Kade

‘Ik zie in mijn werk een constante clash tussen beleidsambities, mede gevoed door de financiële druk en wat er juridisch kan en mag.’

‘Als wethouders zich niet houden aan rechterlijke uitspraken, die negeren, ook al weten ze van gekkigheid niet hoe ze de begroting rond moeten krijgen, dan is dat echt ondemocratisch, dat raakt het vertrouwen van mensen in hun overheid.’

‘Ik denk dat je het raamwerk van de decentralisaties gewoon kunt verstevigen. Het is ook een kwestie van willen leren, op basis van ervaring erkennen waar zwakke plekken zitten.’

Renske Imkamp, advocate, verbonden aan kantoor De Graaf aan de Kade, wil graag met een disclaimer beginnen. Terwijl buiten Seats2Meet in Utrecht verder wordt gesleuteld aan het gebied rondom Hoog Catharijne en binnen de bedrijvigheid van die dag net op gang komt, zegt ze: ‘Ik heb vrees ik wel een beetje een negatief verhaal, terwijl ik regelmatig mensen hoor of lees die doen alsof het heel makkelijk is, werken in het sociaal domein, en dat die decentralisaties een grote mislukking zijn. Begrijp me goed, daar ben ik helemaal niet van. Het is volgens mij een enorme opgave om als gemeente dit werk goed te doen, zeker met die bezuinigingsdoelstelling.’

En Imkamp weet waar ze het over heeft. Je kunt haar een kind van de decentralisaties noemen. Ze werkt sinds 2015 in het sociaal domein, haar loopbaan begon net daarvoor. Glimlachend: ‘De collega die mij aannam, zei met gevoel voor understatement dat hij verwachtte dat er met de nieuwe wetgeving wel wat werk te doen zou zijn, daar heeft hij gelijk in gehad.’ Imkamp doet veel zaken op het terrein van de Wmo en van de Jeugdwet en dan voor burgers die menen door hun gemeente onrechtmatig te zijn behandeld en een zaak aanspannen. ‘Doordat ik er vanaf het begin bij ben geweest, heb ik de gehele wetsgeschiedenis en rechtspraak kunnen volgen.’

Je disclaimer doet de nodige kritiek vermoeden.

‘Ja, ik denk wel dat gezien de zaken die wij krijgen er structurele problemen zijn met de wijze waarop gemeenten zich sinds de start van de decentralisaties gedragen. Ik zie in mijn werk een constante clash tussen beleidsambities, mede gevoed door de financiële druk en wat er juridisch kan en mag terug. En niet alleen dat: ik zie ook dat rechters in zaken al een keer of tien gezegd hebben dat iets niet mag en dat gemeenten dat schaamteloos toch blijven doen, hun beleid niet aanpassen. Over dat gedrag moet je niet licht denken.’

Waarom niet?

‘Omdat het gaat over de kwaliteit van onze rechtsstaat. Het gaat over de trias politica, de balans tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Als wethouders zich dan niet houden aan rechterlijke uitspraken, die negeren, ook al weten ze van gekkigheid niet hoe ze de begroting rond moeten krijgen, dan is dat echt ondemocratisch, dat raakt het vertrouwen van mensen in hun overheid.’

Kun je een voorbeeld geven?

‘Ik heb er verschillende. Bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp. De Centrale Raad van Beroep, dat is in deze de hoogste rechter, heeft al in 2016 bepaald dat als je mensen huishoudelijke hulp toekent je dat in uren moet doen. Heel veel gemeenten deden dat niet, die zeiden dat je recht had op een schoon en leefbaar huis. Dat raakt volgens de raad aan de rechtszekerheid van mensen,

‘een schoon en leefbaar huis’ is dan te onduidelijk. Een heldere uitspraak. Maar recente berichtgeving laat zien dat een in mijn ogen schrikbarend hoog aantal, 30 procent van alle gemeenten, het nog steeds heeft over een schoon en leefbaar huis, terwijl dat dus niet mag.’

Wat gebeurt daar?

‘Wat ik nu zie, is dat als een burger zich met zo’n zaak bij ons meldt, wij een bezwaarbrief sturen, de gemeente dan gelijk corrigeert en het dus niet meer bij de rechter komt. Het is cynisch gedrag. Ze passen het beleid niet aan. Ze wachten gewoon of mensen de stap naar een advocaat zetten, terwijl het vaak gaat over mensen voor wie die stap een hoge drempel is, mensen die niet eens van de mogelijkheid weten.’

Je hebt meer voorbeelden.

‘Tets vergelijkbaars geldt voor de regel dat je als gemeente het inkomen van iemand niet mag laten meewegen bij een aanvraag voor de Wmo. En echt, ik snap dat het een heel groot probleem is voor gemeenten dat de inkomensafhankelijke bijdrage die ze wel mogen vragen nu met die negentien euro per maand zo laag geworden is dat veel meer mensen hulp aanvragen. Maar het feit blijft dat een gemeente dus niet meer aan iemand die zich meldt mag vragen hoeveel diegene verdient en of diegene de hulp niet zelf kan betalen, terwijl recent onderzoek laat zien dat een derde van de gemeenten daar nog steeds over begint als je belt. Daar zeggen ambtenaren gewoon dat huishoudelijke hulp alleen maar voor mensen met een heel laag inkomen is. Sterker nog: er zijn afgelopen jaar nog twee gemeenten geweest die hierover tot aan de Centrale Raad hebben doorgeprocedeerd, terwijl de wetsgeschiedenis superduidelijk is.’

Gemeenten lijken klem te zitten. Zie jij ze nog andere oplossingen bedenken dan de kop in het zand steken?

‘Verschillende gemeenten experimenteren nu met beschikkingsvrij werken. Dan melden burgers zich en dan zegt de gemeente: “We gaan je helpen en we geven je wat bij jouw situatie passend is, maar je krijgt geen officiële brief waarin staat wat je krijgt.”’

Slim. Zo wordt het juridisch domein vermeden.

‘Als je vanuit het perspectief van de gemeente denkt wel ja, maar als burger kun je dus geen bezwaar maken omdat er geen brief is waarin je staat wat je hebt gekregen. En ik snap gemeenten ook, het is geen kwade wil, ze zoeken een uitweg, maar ik denk ook dat het juridisch geen stand gaat houden, weer vanwege het rechtszekerheidsbeginsel. Dat het gaat leiden tot zaken waarin de rechter zegt: “Gemeente, u moet wel een beschikking geven.”’

Nog even vanuit het perspectief van de gemeente: beschikkingsvrij werken lijkt een manier om maatwerk te kunnen leveren, niet vast te zitten aan starre juridische regels, te werken op basis van onderling vertrouwen tussen professional en burger — wellicht een gezond uitgangspunt?

Ik denk allereerst dat het voor heel veel mensen inderdaad geen probleem is. Dat die ook met deze manier van werken goed en misschien zelfs sneller geholpen worden, hoewel dat volgens mij ook kan met een beschikking. Maar stel dat je bijvoorbeeld een jongere bent die bepaalde specialistische hulp nodig heeft en dat zit niet in het aanbod van de gemeente of het wijkteam. Wat dan? Welke rechtspositie heb je dan? Ik zou dan zonder beschikkingsbrief als advocate echt een haakje moeten zoeken om toch voor die burger op te komen. Dit gaat over rechtsbescherming, dat als je vindt dat je kind niet krijgt wat het nodig heeft, je dan je recht kunt proberen te halen. Vergeet niet dat die burgers in hun eentje, want meestal hebben ze geen cliëntondersteuner, moeten knokken tegen iets groots: de overheid.’

Eigen kracht

Gemeenten proberen hun kleur te geven aan de wetsteksten die het fundament zijn van de decentralisaties. Rechterlijke uitspraken begrenzen die interpretatieruimte. En daarmee ook de ruimte voor de zo vaak bepleite transformatie. Met name de Wmo en de Jeugdwet zouden gemeenten speling gaan bieden om naar bevind van zaken maatwerk te leveren: integraal, nabij, ruimte voor professionals en burgers, wat in principe ook voor de

burgers een goede zaak zou zijn. Maar tegelijkertijd is er dus het gevaar van willekeur, rechtsonzekerheid. Advocaten als Renske Imkamp sleutelen mee aan het evenwicht, zien dat gemeenten worstelen met het juridisch kader. Maar het is niet alleen dat, ziet Imkamp, het bestaande juridisch kader geeft soms alle partijen te weinig houvast, te veel speling.

‘Ik voer veel procedures over het begrip ‘eigen kracht’ in de Jeugdwet. Dat is dan voor ouders met vaak zwaar gehandicapte kinderen die zelf natuurlijk al zorg geven en een pgb willen maar dat niet krijgen. In de Jeugdwet staat heel wollig even samengevat dat je jeugdhulpverlening krijgt als je er als ouders op eigen kracht niet uitkomt. Je hebt immers zelf kinderen gekregen waar je een verantwoordelijkheid voor hebt. Dus als je kind door bepaalde problematiek niet mee kan op zwemles, dan neem je wat extra lessen, maar waar is de grens? Daar is de wet niet duidelijk over.’

Waar is de grens volgens jou?

‘Dat is een politieke keuze. Dat moet je met elkaar democratisch beslissen. Wanneer is een situatie jouw individuele pech en wanneer mag je terecht beroep doen op ons allemaal, de samenleving, vertegenwoordigd door de overheid. Stel, je kind is veertien en moet nog steeds verschoond worden, wordt vier keer per nacht wakker door zijn problemen. Is dat jouw verantwoordelijkheid? Ik merk in mijn praktijk dat het steeds erger wordt, mensen het vaker niet meer aankunnen. De mensen die zich bij mij melden beginnen al meteen te huilen, die moet ik eerst tien minuten geruststellen, ze zijn helemaal overbelast omdat ze de zorg en het beetje werk dat ze nog doen niet meer gecombineerd krijgen. Valt dat onder je eigen kracht!? Dat is in de Jeugdwet niet duidelijk.’

Maar is daar iets algemeen geldends over te zeggen, iedere situatie is toch verschillend?

‘Dat is ook lastig, maar ik zie in mijn praktijk bijvoorbeeld bijna altijd dat een van de ouders stopt met werken en dat is dan meestal de moeder. Wat vinden we daar als samenleving van? Is dat dan een goede oplossing, dat een ouder stopt met werken, haar eigen ontwikkeling opgeeft, het gezin er financieel op achteruitgaat? Verwachten we dat als samenleving van je?’

De Jeugdwet had daar meer duidelijkheid over moeten geven?

‘De invulling van wat eigen kracht is, is hop over de schutting naar gemeenten gekieperd. En dat kan niet. We zijn nog geen stap opgeschoten in het ontwikkelen van een gezamenlijk idee van wat eigen kracht is. Het is nog steeds de individuele ambtenaar, de individuele wethouder, de individuele rechter die het invult. En in kleinere gemeenten kom je als ouder die ambtenaar of wethouder ook nog tegen op het schoolplein of op de sportclub.’

Wat zou kunnen helpen?

‘Ik denk dat we meer gebruik kunnen maken van de rechtsfilosofie, van de ideeën over sociale rechtvaardigheid, bijvoorbeeld die van Martha Nussbaum. Het is niet rechtvaardig dat wanneer je een gehandicapt kind krijgt je eigen ontwikkeling en je kansen op een sociaal en politiek leven uit beeld verdwijnen, dat de gelijke positie van de vrouw daarmee ondergraven wordt. Iedereen knikt dan instemmend, maar je ziet dat dergelijke waarden toch al gauw het onderspit delven. Ik denk op basis van mijn praktijkervaring dat we dit landelijk moeten afbakenen. We hebben toch ook landelijke regels over wanneer je te oud bent om te werken en met pensioen kunt gaan, daar hebben we het toch ook niet over eigen kracht?’

De onduidelijkheid leidt in ieder geval tot veel, in jouw ogen eigenlijk onnodige rechtszaken.

‘Ja, en tot heel veel leed. Bij die ouders die mij en collega’s bellen en die ik gewoon niks kan zeggen over hoe hun zaak af gaat lopen omdat de situatie telkens weer verschilt en dat het sowieso lang gaat duren en daar zitten zij dan drie jaar mee, met alle stress en zorgen. En let op, die eigen kracht-discussie wordt ook steeds scherper in de Wmo, bij mantelzorg.’

Houvast

Renske Imkamp beargumenteert, zou je kunnen zeggen, kwestie voor kwestie dat de decentralisatie van wetgeving is doorgeschoten. Gemeenten die de hand lichten met rechterlijke uitspraken, te vage landelijke wetgeving die

lokaal moreel en rechtstatelijk tot discutabele situaties leidt. Burgers verdienen in haar ogen meer juridisch houvast, zeker als het om burgers gaat die juridisch toch al niet mondig zijn. De lokale ongelijkheid die met de decentralisaties is ontstaan, zint haar niet.

‘Het is niet uit te leggen dat een gezin met een hulpbehoevend kind in de ene gemeente anders behandeld wordt dan in de andere gemeente. Dat dat afhankelijk is van de wethouder, van ambtenaren. Deze gezinnen krijgen dan zulke verschillende levens in hetzelfde land en dat omdat ze toevallig in een andere gemeente wonen.’

Dat is wel een centraal idee van de decentralisaties, dat gemeenten juist omdat ze dicht bij de burgers staan beleidsvrijheid hebben.

‘Ik vind dat als je zorg nodig hebt, bijvoorbeeld als je een gehandicapt kind hebt, dat geen lokaal onderwerp zou moeten zijn. Dat is niet hetzelfde als de plek van een sportpark of de subsidie voor de schouwburg.’

Want?

‘Omdat de kwaliteit van de lokale democratie in het algemeen een andere is dan de landelijke, maar principiëler omdat ik denk dat je bij bepaalde onderwerpen wil dat er een soort gelijkheid is in een land. Ik denk dat het niet juist is wanneer de inrichting van een leven bepaald kan worden door de politieke kleur van de gemeente waar je woont. De keuze voor groen of woningbouw is een naar de aard lokaal onderwerp, het recht op zorg overstijgt dat.’

Je zet nu op basis van je werkervaring in de afgelopen tien jaar een bijl aan de wortels van de decentralisaties.

‘Dat denk ik niet. Ik denk dat je het raamwerk van de decentralisaties gewoon kunt verstevigen. Wij hebben net enkele punten besproken waar dat kan, bijvoorbeeld door een ideologische discussie waarmee begrippen als eigen kracht meer principieel worden ingevuld in de kaderwetgeving die de Wmo en de Jeugdwet zijn, voordat de verdere invulling en uitvoering aan gemeenten overgelaten wordt. Het is ook een kwestie van willen leren, op basis van ervaring erkennen waar zwakke plekken zitten.’

De decentralisaties zijn tien jaar onderweg. Wordt er geleerd?

‘Tot nog toe niet, als ik het vanuit mijn perspectief bekijk. Er zijn maar heel weinig structurele juridische problemen opgelost. Ik voer al tien jaar dezelfde procedures. En mensen die toch al kwetsbaar zijn worden door hun eigen overheid verder uitgeput. Dat lijkt me niet de bedoeling.’

7

‘Burgerinitiatieven hebben ruimte afgedwongen’

Thijs van Mierlo — directeur van LSA Bewoners

‘Er is echt verbetering gekomen in de waardering van burgerinitiatieven. Het ging van neerbuigendheid naar positief faciliteren.’

‘De nood is te hoog geworden. Gemeenten krijgen het sociaal domein niet meer goed georganiseerd zonder bewoners.’

‘Niemand weet waar de grenzen liggen van wat we aan burgerinitiatieven kunnen overlaten.’

De decentralisaties waren niet bedoeld om op te houden bij de gemeenten. Cruciaal was dat er ook een beweging kwam van de overheid naar de burger. Er moest ruimte komen voor het initiatief van burgers, voor burgerkracht. Is dat gelukt de afgelopen tien jaar?

De ideale persoon om die vraag aan voor te leggen is Thijs van Mierlo, de directeur van LSA Bewoners (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners), dat met een klein team in de Utrechtse binnenstad stem geeft aan de bewonerscollectieven in Nederland. In de opgewekte taal van actieve bewoners is Thijs volgens de website ‘een menselijke Rolodex’: ‘Weet alles en kent iedereen.’

Is er meer ruimte gekomen voor burgerinitiatieven?

‘Zeker. Ik durf de stelling wel aan dat burgers meer ruimte hebben geclaimd, en ook hebben gekregen.’ Dat blijkt het makkelijke deel van het antwoord,

want die ruimte kwam er niet zonder slag of stoot en de gemeenten waren bepaald geen motor, zegt Van Mierlo. 'Het contact van de overheid met burgers werd uitbesteed aan de wijkteams met daarin een maatschappelijk werker, jeugdwerker, opbouwwerker. Die gingen heel voortvarend contacten leggen en vragen ophalen.' Van het versterken van het collectief kwam weinig terecht, stelde ook Van Arum elders in dit boek. Actieve bewoners klopten tevergeefs aan bij de wijkteams, voegt Van Mierlo daaraan toe.

'De eerste jaren van de decentralisaties werden er bijeenkomsten georganiseerd met bewoners en hun organisaties. Die bewoners dachten: laat ons meedoen. Maar dat bleek heel erg ingewikkeld. Er was het probleem van de privacy. Omdat wijkteams met privacygevoelige informatie werken mochten bewonerscollectieven niet aansluiten bij overleggen en ook was er de angst dat zij zich als hulpverleners zouden gaan gedragen. Je zag veel protectionisme, de bescherming van de eigen professionaliteit.'

Burgers hadden het nakijken?

'Inderdaad. Maar sommige bewoners gingen na een paar jaar die ruimte zelf pakken. Als er een buurthuis werd gesloten, zag je dat ze dat met vallen en opstaan zelf open gingen houden.'

Wat zag je nog meer na die eerste jaren ontstaan?

'Bijvoorbeeld fietslessen aan wat we toen nog allochtonen noemden. Dat mochten welzijnsorganisaties niet meer doen en dat gingen bewoners toen verzorgen. En ook: ontzettend veel eetpunten, sociale restaurants, dat steeg explosief. Vervoersdiensten natuurlijk, AutoMaatje.'

Het lijkt wel een geslepen strategie van die overheid. Je trekt je terug en dan blijkt dat burgers het zo belangrijk vinden dat ze het zelf gaan doen.

'Geen van ons kan hard maken of het bedoeld of onbedoeld was. Er is wel een bepaalde ruimte noodzakelijk, een *sense of urgency*, maar ik vind het te cynisch om te zeggen dat dat om *Verelendung* vraagt.'

Hoe ging het verder?

'Er is wel echt verbetering gekomen in de waardering van burgerinitiatie-

ven. Het ging van neerbuigendheid naar positief faciliteren, of om een andere rotuitdrukking te gebruiken, naar “het delen van assets”. De overheid heeft natuurlijk kennis, slimme mensen, middelen, vastgoed en die kan ze delen met burgers. Dat zie ik de laatste vijf jaar veel meer gebeuren. We moesten er eerst wat fel ingaan om ruimte te claimen en toen kwam die ruimte er. Je ziet bijvoorbeeld dat het subsidiebeleid wordt aangepast, dat het veel makkelijker wordt gemaakt om nieuwe en tijdelijke initiatieven te ondersteunen.’

Minder strenge verantwoording over subsidiegelden ook?

‘Ja, daar komt de laatste tijd ook meer ruimte. De klachten van bewoners dat ze hun boeken moeten overleggen, dat is echt minder geworden. Verantwoording kan vaker met storytelling of anekdotisch vertellen. Soms zijn er ook gewoon wat vaker overlegmomenten met een beleidsambtenaar of bestuurder. Nog niet zo heel lang geleden moesten we van alles turven, hoeveel mensen er minder eenzaam waren, hoeveel mensen van een andere etnische afkomst er meededen, en ga zo maar door, dat is nu een stuk minder.’

Waar komt dat door, bevlogen bestuurders?

‘Nee, zo werkt het niet. De laatste college-akkoorden stonden vol met ideologische, romantische beelden over hoe we het samen gingen doen, burgers en overheid, maar daar is niks van terechtgekomen. De systemische logica is nu eenmaal moeilijk te veranderen, ook niet door een bevlogen wethouder. Het principe van de rechtmatigheid weegt heel zwaar: “Als je die club subsidie geeft, dan komt iedereen geld vragen.” De betaalbaarheid ook, het idee dat je met een bewonersinitiatief geen grip hebt op de financiën. En de beheersbaarheid, ik heb wethouders gesproken die zeggen dat het veel gemakkelijker is om een heel pakket aan één stevige organisatie te gunnen, want “dan kan ik de directeur aan mijn bureau roepen als het nodig is”.

Wat maakte dan toch dat gemeenten welwillender werden?

‘De nood is te hoog geworden. Ze krijgen het sociaal domein niet meer goed georganiseerd zonder bewoners. Veel bewoners houden hun voordeuren gesloten voor professionals en de enorme tijdsinvestering die al het werk in

het sociaal domein vereist is onmogelijk door alleen betaalde krachten op te brengen. En dus zie je dat er ambtenaren komen die buiten naar binnen de gemeente moeten halen, ik noem ze “mogelijk-makers”, al staan zij in hun organisatie vaak nog wel alleen.’

Overbelasting

Of het aantal burgerinitiatieven de laatste jaren in Nederland nu is gegroeid, of hoeveel het er überhaupt zijn, daar is moeilijk de vingers achter te krijgen. Er zingt een getal rond van 1500 à 2000. Maar, zegt van Mierlo, dat is slechts de achterban van Nederland Zorgt voor Elkaar, een netwerk van bewonersinitiatieven, vooral op het gebied van zorg. Onderzoekers aan de Vrije Universiteit komen op minimaal 7400 ‘burgercollectieven’ (Bekkers, Schuyt, & Suijs, 2023). Zij tekenen daar meteen bij aan dat het werkelijke getal veel hoger is, want veel collectieven zijn niet aangesloten bij een koepelorganisatie. Duidelijk is dat het aantal groeit, zegt Van Mierlo. Op het gebied van zorg voor elkaar, op het vlak van klimaatadaptatie, maar ook als het gaat om initiatieven die meerdere thema’s in zich verenigen. Je vraagt je af waar al die mensen, met hun drukke banen en mantelzorg, de tijd vandaan halen.

Evelien Tonkens verwonderde zich in de interviewbundel over vijf jaar decentralisaties over het pleidooi voor burgerkracht. Mensen zijn al zo druk.

‘Voor een deel is dat waar, maar toch zie ik mensen die het lukt om naast werk en mantelzorg actief te worden. Ik denk vooral omdat burgers hebben geleerd zich anders te organiseren. Veel meer in netwerken en community’s. Je ziet ook vaker dat mensen op hun eigen kwaliteit ergens in stappen. Dus het is niet meer: kom in ons bestuur, de portefeuille pr is nog open en je moet ook nog even de hele wijkkrant iedere maand volschrijven.’

Dat klinkt ook vluchtiger, stappen ze er niet ook makkelijker uit?

‘Dat valt heel erg mee, het zijn vaak ook geen cruciale diensten. Het is niet zo dat je geen thuiszorg krijgt omdat iemand denkt: ik ga vanavond voetbal kijken.’

Maar in het geval van de zorgzame gemeenschappen is die stabiliteit en betrouwbaarheid wel cruciaal.

‘Wanneer zo’n zorgzame gemeenschap een plek aan tafel bij de gemeente opeist mag je best afspraken maken over continuïteit. Maar die continuïteit bepaal je ook met elkaar, daar kunnen veel mensen best mee omgaan. Het zijn geen klantrelaties. Ik weet nog van Zorgvrijstaat Rotterdam, een veel beschreven initiatief, dat ze daar heel lang moesten wachten op het plaatsen van toiletbeugels en die hellinkjes om je huis binnen te komen. Dat gingen bewoners toen maar zelf doen. Ze hadden een paar mensen die graag klusten, en sommige mensen konden het ook wel zelf betalen. Ze bestelden een doos gecertificeerde toiletbeugels in China en begonnen gewoon. Op een gegeven moment dacht de gemeente: dat is interessant, we kunnen samenwerken! Maar de gemeente wilde toen ook mensen doorverwijzen. Prima, zeiden ze eerst bij Zorgvrijstaat, maar toen kwamen daar ook de standaarden bij: binnen een week het eerste contact, binnen drie weken geplaatst, enzovoort. En toen hebben ze gezegd: “Zo werkt het bij ons niet, want als iemand zich niet lekker voelt, dan schuift het een weekje op.”

Welzijnsconcurrentie

Bij burgerinitiatieven gaat het al snel over de immer spannende relatie met de gemeente, maar hoe is de verhouding met de welzijnsorganisatie? Is de opmars van burgerkracht geen concurrentie van het sociaal werk? Van Mierlo herkent dat geluid: ‘Broodroof, zo werd het soms letterlijk door welzijnsbestuurders gezegd wanneer bewoners zelf dingen gingen doen.’

Begrijpelijk?

‘Ze hebben wel een punt. Fietslessen geven aan nieuwkomers is agogisch werk, want als het niet goed gaat met iemand, dan moet je kunnen doorverwijzen. Daarvoor kun je dan een agoog inzetten, maar onder de juiste condities kunnen bewoners dat ook prima. En waarom niet samen optrekken? Want in het recente verleden zijn bewonersinitiatieven ook wel snel verdacht gemaakt. Makkelijke verwijten over gebrek aan representativiteit, continuïteit, professionaliteit. Welzijnsorganisaties hebben zich best wel

tegen ons afgezet zonder te kijken hoe we kunnen samenwerken. En bewonersinitiatieven hebben zich op hun beurt makkelijk afgezet tegen welzijnsorganisaties. Die dansen veel te veel naar de pijpen van de gemeente, vonden ze. En ze deden smalend over “zes uur in de week om de speeltuin te ondersteunen”.

Is die relatie nu beter geworden?

‘Nee, niet zoals met de gemeenten. Ik denk dat dat pas de komende jaren gaat gebeuren. Sociaal Werk Nederland (de belangenclub van werkgevers in het sociaal werk, PHP/MH) en wij zeggen nu tegen elkaar: het stomste dat we kunnen doen is nu met elkaar in concurrentie komen. Het is nog een beetje zoeken. Als ik vroeger wel eens bij Sociaal Werk Nederland op kantoor kwam en een affiche zag hangen met *10 redenen om voor sociaal werkers te kiezen*, dan dacht ik: wat heb ik hier nou aan?’

Wat zou wel helpen?

‘Als we landelijk samen een vuist kunnen maken en bijvoorbeeld samen zeggen: “We moeten radicaal investeren in samenlevingsopbouw.” En of dat nou een opbouwwerker is, een collectief van zzp’ers of bewoners, dat zal ons worst zijn.’

En dat betekent dat die welzijnsorganisatie zich wat losser moet maken van de lokale overheid?

‘Dat zou heel mooi zijn. En ik snap hoe lastig dat voor ze is hoor. Er wordt in sommige plaatsen ook enorme druk op ze gezet. Maar vroeger, toen ik er nog niet was zeg maar, toen voelde een sterke opbouwwerker zich oppermachtig want de hele wijk stond achter haar of hem. Die werd niet weggestuurd omdat hij zijn boekje te buiten ging. Dus samen optrekken maakt sterker.’

Voor jullie ook spannend.

‘Zeker, want onderaannemer zijn van een welzijnsorganisatie in geval van een gezamenlijke opdracht is ook het opgeven van autonomie. Bewoners willen dat vaak niet.’

Ecosysteem

Tegen het einde van het gesprek realiseren we ons dat we een grote vraag hebben laten liggen. Bewonersinitiatieven mogen de wind mee hebben, zijn in opmars, worden vriendelijker bejegend door gemeenten en zoeken zelfs naar samenwerking met welzijnsorganisaties, maar wat is hun reikwijdte? Waar liggen de grenzen van wat we aan burgerinitiatieven kunnen overlaten?

‘Ik denk dat niemand dat weet. Wij pleiten altijd voor een wendbare overheid die erin of eruit kan stappen. Dus als er ergens een initiatief ophoudt, dan moet de wethouder nog dezelfde dag de telefoon pakken en tegen de welzijnsdirecteur kunnen zeggen: “Instappen daar!” Als de gemeenschap daar om vraagt natuurlijk.’

Het is organisch?

‘Het klinkt een beetje vaag en zoetsappig, maar in een ecosysteem weet je ook nooit precies wat wiens rol is. Je weet wel dat de vlinder, het vennetje en dennenboom allemaal bijdragen aan de veerkracht, zoals bewonerscollectieven aan de sociale basis.’

Ben je niet bang dat we allemaal zo enthousiast worden over bewonersinitiatieven, ook om onze zorgtekorten op te vangen, dat bewoners overbelast raken?

‘Dat risico zie ik zeker. Ik zie echt wel bewoners met burn-out, waarover ik me grote zorgen maak. Vergeet ook niet dat weinig bewonerscollectieven bezig zijn met de verre toekomst, met bodemdaling of de wijkverpleging in 2050.’

En het mattheuseffect, het gegeven dat het in welgestelde buurten steeds rijker wordt aan burgerinitiatieven, maar dat er kaalslag heerst in armere buurten?

‘Ik denk dat het in die laatste buurten niet aan burgerkracht ontbreekt, het ziet er alleen anders uit. We zien het vaak niet eens. Het is niet een coöperatie met een eigen gebouw en een officiële opdracht, maar iemand die in een garagebox spullen verzamelt en dat met anderen deelt, of een kapper

die maatschappelijk werk doet. Het zijn geen initiatieven met een KVK-inschrijving of een jaarverslag, maar ik durf de stelling wel aan dat als het gaat om ondersteuning in armoedevraagstukken het meeste uit de doelgroep zelf komt.’

8

‘Gemeenten zijn in het algemeen niet beter in inkoop geworden’

Niels Uenk — directeur van onderzoeks- en adviesbureau PPRC

‘Ik zie bij sommige gemeenten groei in professionaliteit, maar bij veel andere lijkt het alsof de kennis stilstaat.’

‘Als morgen tarieven landelijk worden vastgesteld, dan gaat er zo ontzettend veel geld bespaard worden, geld dat nu niet naar de zorg gaat.’

‘Ik denk dat je er als gemeente op gericht moet zijn voortdurend te blijven overleggen met de partijen die je inkoopt. Los van systematiek.’

Laten we onderkennen dat de randvoorwaarden voor het echt goed decentraliseren bij aanvang in 2015 niet goed op orde waren. Er was een grote kennisachterstand, een bezuiniging van vijftien tot twintig procent, dan mag je gewoon niet te veel verwachten.’ Aldus Niels Uenk, vijf jaar geleden in *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*. Uenk leidt het onderzoeks- en adviesbureau PPRC, gespecialiseerd in inkoopvraagstukken, begeleidt gemeenten bij kwesties in deze en promoveerde in 2019 op het proefschrift *Gemeentelijk opdrachtgeverschap in het sociaal domein: inzichten uit een landelijk live experiment*.

Inkoop is voor gemeenten in principe het middel waarmee zij sturen op hoe in het sociaal domein gewerkt wordt. De afspraken die je als gemeente maakt met organisaties die burgers ondersteuning bieden, geven in belang-

rijke mate richting aan hoe ze dat doen. Bijvoorbeeld integraal, bijvoorbeeld gericht op preventie of door inzet van specialistische kennis in wijkteams.

Uenk toonde zich vijf jaar geleden in het interview in *Vijf jaar lokaal sociaal domein* kritisch, maar begripvol naar gemeenten. Er was genoeg reden, excuus zo je wilt, om na vijf jaar niet al te veel resultaat te verwachten. Nu, inmiddels tien jaar na de invoering van de decentralisaties, zegt hij: 'Ik denk niet dat gemeenten in het algemeen beter in inkoop zijn geworden. Ik zie lichtpuntjes, maar over de hele breedte is er nog weinig veranderd.' We spreken Uenk in de bossen van Lunteren. Hij houdt met collega's kantoor op de bovenste verdieping van het gebouw dat verrassend genoeg tevens de ingang is van het plaatselijke zwembad. Het is er nog rustig op de donderdagochtend dat we hem opzoeken.

Over de hele breedte is er op het gebied van inkoop nog weinig verbeterd, zeg je.

'Ik zie bij sommige gemeenten groei in professionaliteit, maar bij veel andere lijkt het alsof de kennis bijna stilstaat. Ik heb het er ook met vakgenoten over. Hoe komt het toch dat we op zoveel plekken hetzelfde verhaal vertellen als vijf of zelfs tien jaar geleden? Over subsidies, over aanbestedingen, over de systematiek van inkopen.'

Wat denk jij, hoe komt dat?

'Enerzijds zijn er regionale inkooporganisaties vanuit gemeentelijke samenwerking ontwikkeld waar inmiddels heel veel kennis zit. Die hebben dan weer wel te maken met de nogal veranderlijke bestuurlijke lijn van individuele gemeenten. Bij wethouders en gemeenteraden zie je ongeduld als de resultaten tegenvallen. Inkooporganisaties moeten daar tegen opboksen terwijl die wethouders en raden ook hun opdrachtgevers zijn. En anderzijds zijn er ook regio's waar die inkooporganisaties er niet zijn. Waar elke drie jaar weer andere ambtenaren werken. Ik heb een paar jaar geleden een gemeenteraad toegesproken omdat de aanbesteding daar finaal was misggaan. En dan kom ik daar recent weer om opnieuw uitleg te geven en dan zie ik een hele club nieuwe mensen.'

Er is gebrek aan continuïteit?

‘Inderdaad. En dat probleem blijft maar terugkeren. Niet alleen in personele zin, maar ook in het denken over inkoop. Als een contract afloopt en er weer opnieuw aanbesteed moet worden, dan zie ik vaak nog steeds de verkeerde reflex. Dan zijn de beoogde doelen niet gehaald, de wachtlijsten in de jeugdzorg zijn bijvoorbeeld langer geworden, en dat wordt dan geweten aan de manier van inkoop. Zo van: we hebben nu heel veel aanbieders, dat werkt niet, nou, dan gaan we het anders doen en o ja, was er niet een gemeente die het met twee grote hoofdaannemers goed deed, zullen we dat niet doen? Een echt goede analyse ontbreekt dan: waren de gestelde doelen wel realistisch? Zijn we niet ingehaald door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen?’

Is juist vasthouden aan je inkoopstrategie een mogelijke succesfactor?

‘Dat kun je wel harder stellen. Wij hebben twee jaar geleden onderzoek gedaan of grote wijzigingen in inkoopstrategie financieel ook wat opleveren en we constateerden dat het wisselen van strategie, van inkoopmodel, significant meer geld kostte dan wanneer je over langere tijd vasthield aan het model dat gekozen was en dat in kleine stappen doorontwikkelde.’

Hoe komt dat?

‘Omdat het switchen van inkoopmodel betekent dat je in het nieuwe model weer ervaring moeten opbouwen, het weer moet inregelen, uitleggen aan aanbieders, alle finesses van het model weer moet leren kennen.’

Gaat switchen van inkoopmodel ook ten koste van de kwaliteit van de ondersteuning aan mensen die het nodig hebben?

‘We hebben dat niet zo expliciet onderzocht, maar het is denk ik veilig om te stellen dat de kwaliteit van zorg zoals cliënten die ervaren bepaald wordt door de relatie met hun directe hulpverleners. Die relatie is gebaat bij continuïteit en als dan aanbieders ineens niet meer gecontracteerd worden en mensen van hulpverlener moeten veranderen, dan gaat dat gepaard met onzekerheid en ontevredenheid.’

Recht op zorg

Tien jaar geleden ontstond met de decentralisaties voor gemeenten een nieuw inkoopdomein. Dat domein leren kennen, weten hoe je jeugdhulpverlening, begeleiding, et cetera goed inkoopt kost tijd, vertelt Uenk, maar het wennen duurt nu wel lang. Dat gemeenten daar tien jaar na de decentralisaties niet beter in zijn geworden, ligt volgens hem echter niet alleen aan henzelf. Hij wijst op 'het hele stelsel'. Ontwikkelingen in de verschillende wetten hebben dat stelsel complexer gemaakt. En de groep die een beroep doet op zorg neemt almaar toe. In zijn ogen is het huidige voorzieningenniveau 'niet duurzaam'. Hij heeft het over de verschuiving in de verzorgingsstaat van een verzekeringsstelsel met een recht op zorg naar een voorzieningenstelsel waarin de gemeente bepaalt op welke ondersteuning haar burgers recht hebben. 'En in die beweging komen we geen stap vooruit wanneer mensen nog steeds een individuele claim op zorg kunnen leggen. Dat gaat volgens mij steeds meer knellen. Dat gaan we qua capaciteit denk ik nog niet eens vijf jaar volhouden. Daar hebben we straks de mensen niet meer voor.'

Leg eens uit.

'Ik sta er een beetje ambigu tegenover hoor. Het is echt goed en belangrijk dat je als je een probleem hebt je ook de zekerheid hebt dat de gemeente over de brug moet komen. Dat de gemeente daarvoor een aanbieder in moet schakelen die vervolgens moet leveren. Tegelijkertijd is het totale gebruik van de Wmo tussen 2015 en 2023 met 31 procent gegroeid. Dat is niet meer bij te benen. Het probleem is denk ik onder meer dat nu een heleboel mensen ondersteuning krijgen die het eigenlijk niet nodig hebben, die die ondersteuning op een andere manier zouden kunnen organiseren.'

Mensen die het eigenlijk niet nodig hebben?

'In 2019 is landelijk een vast maandelijks tarief van negentien euro als eigen bijdrage vastgesteld en is de inkomensafhankelijke bijdrage afgeschaft. Het beroep op huishoudelijke hulp is sindsdien verdubbeld en met name voor mensen met midden en hogere inkomens. Dat is één op één te wijten aan dat vaste tarief. Dan versterk je dus dat claimgedrag waar je juist met de

decentralisaties vanaf wilde. Er is nu weer een wetswijziging in de maak, maar deze situatie heeft dan dus vijf, zes jaar geduurd.’

Getouwtrek

Uenk ziet bovendien dat de decentralisaties ‘gejuridiseerd’ zijn. Dat de kwaliteit van de wetgeving zodanig is, dat er veel ‘interpretatieruimte’ blijkt. Gemeenten zijn veel tijd kwijt aan rechtskundig getouwtrek. ‘Voorbeeld: gemeenten stellen heel vaak zelf tarieven vast met hulp van bureaus zoals dat van ons, want het is een ingewikkelde exercitie. En de gemeente heeft vervolgens een motivatieplicht, ze moeten kunnen uitleggen waar de tarieven op gebaseerd zijn. Wat je dan ziet is dat de gemeente het juridisch systeem in wordt gezogen.’

Want?

‘Als jij als gemeente ergens in de opbouw van een tarief één keuze niet goed kan uitleggen, bijvoorbeeld waarom je van een bepaalde benchmark gebruikmaakt voor het percentage ziekteverzuim dat een organisatie mag hebben, dan kun je daarop dus worden teruggefloten. En dan moet je vervolgonderzoek doen. Je ziet nu dan ook steeds meer dat inkoopcontracten niet meer op 1 januari ingaan, wat gebruikelijk is, maar later in het jaar, in maart of mei. En dat komt dan omdat er een rechtszaak is geweest.’

Aangespannen door aanbieders?

‘Ja, dan is er één aanbieder die het niet eens is met het vastgestelde tarief omdat die daarmee niet uit de voeten kan en die kan dus gewoon zand in de raderen strooien. Dat is rechtmatig juist, maar wat wij zien is dat gemeenten en aanbieders elkaar zo ontzettend bezighouden.’

Met tarieven.

‘Met tarieven, maar ook met producten en productbeschrijvingen. Met de eisen die gesteld worden aan aanbieders. Bijvoorbeeld of er wel of niet een SKJ-registratie (kwaliteitsregister voor jeugdprofessionals, PHP/MH) nodig is om iets mogen leveren. Met eisen over de wijze van verantwoording. Hoe

er gedeclareerd gaat worden. In het bedenken en bespreken en organiseren van dat soort systemen zit zoveel tijd en geld. Ik hoorde laatst iemand zeggen dat die twintig jaar geleden voor de jeugdzorg in zijn eentje de subsidieverlening vanuit de provincie deed. Nu zijn er honderden fte's bij gemeenten en aanbieders mee bezig.'

Lang leve de decentralisaties.

'Dit is wel een pervers effect ja. Veel gemeenten wilden hun eigen systeem bedenken en dus zie je een wildgroei aan productcodes, regels en contractvormen. Zo houden we elkaar ontzettend bezig. En dan worden er rechtszaken gestart, moeten er advocaten ingehuurd worden en vervolgens moet er wellicht geld worden teruggevorderd of moet de gemeente iets aanpassen. Het is een monsterlijke wereld die is ontstaan. En het is hard nodig om de geest weer terug in de fles te krijgen. Maar ik heb er het antwoord ook niet op.'

Je hebt er vast ideeën over.

'Als wij hier morgen mee zouden kunnen stoppen doordat bijvoorbeeld tarieven landelijk worden vastgesteld, dan gaat er zo ontzettend veel geld bespaard worden, geld dat nu niet naar de zorg gaat. Ik zou er morgen mijn handtekening onder zetten. We houden dit gewoon niet vol. En er is ook wel hoop. Als je dit drie jaar geleden tegen gemeenten zei dan begonnen ze over beleidsvrijheid, nu snapt volgens mij inmiddels iedereen dat het zo niet langer gaat. Er lijkt een weg naar standaardisering ingeslagen.'

Oorverdovend stil

Gedurende de afgelopen tien jaar leerde Uenk zelf wel de waarde van inkoop te relativeren. Hij noemt inkoop 'ontzettend belemmerend' als je het niet op de goede manier doet, maar het is geen 'selffulfilling prophecy'. Als je wel goed inkoop, wil dat niet zeggen dat er ook 'getransformeerd' wordt, anders gewerkt, dat aanbieders dan gaan 'bewegen'.

Waarom gebeurt dat niet?

'Om meerdere redenen. Bij aanbieders werken ook gewoon mensen die hun

werk op een bepaalde manier doen omdat ze het zo gewend zijn, vanuit de overtuiging dat het de beste manier is. En die aanbieders zijn soms al dertig, veertig jaar op dezelfde wijze gefinancierd. Je kunt aanbieders door je manier van inkoop wel prikkels geven om anders te gaan werken, zeggen dat je ze ruimte wil geven, maar ik heb inmiddels wel gezien dat dat niet betekent dat organisaties dan ook ineens daadwerkelijk anders gaan werken. Het is bekend dat mensen en organisaties anders laten werken heel lastig is. En het heeft óók met belangen te maken: kun je van een aanbieder verwachten dat hij meewerkt aan een transformatie die een stevige verkleining of zelfs het einde voor zijn eigen organisatie betekent?

Wat zou beter kunnen?

‘Wat we van aanbieders veel horen, is dat als het contract getekend is, het oorverdovend stil wordt van de kant van gemeenten. Want dan zou het klaar zijn. Alsof het met een paar inkoopprikkels automatisch beter gaat. Maar heel wezenlijk blijkt te zijn dat er vervolgens contact blijft, een werkrelatie. Ik denk dat je er als gemeente op gericht moet zijn voortdurend te blijven overleggen met de partijen die je inkoop. Los van systematiek.’

Waar zouden die gesprekken over moeten gaan?

‘Hoe gaat het? Waar loopt het vast? Wat moet we aanpassen? Een soort permanente leercirkel. Waarbij je er juist voor moet zorgen dat inkoop niet in de weg zit. Dat kan wel verrekte lastig zijn omdat je juridisch gezien kunt zeggen dat er nou eenmaal bepaalde afspraken gemaakt zijn en dat de betrokken partijen zich daaraan moeten houden.’

Je pleit voor juridische flexibiliteit?

‘Spreek af om bij te sturen als de wereld verandert. Bijvoorbeeld: gemeenten kopen JeugdzorgPlus in en betalen dat nog vaak per etmaal verblijf. Een van de belangrijkste factoren in de tariefstelling is dan de gemiddelde bezettingsgraad van de voorziening. Dat gegeven brengt vaste kosten met zich mee, huisvesting, personeel dat je nodig hebt als je zeven, acht of negen bedden bezet hebt. Maar als vervolgens rechters veel minder gesloten plekken toewijzen, wat door alle maatschappelijke dynamiek nu gebeurt, en de bed-

bezetting dus terugloopt naar 60, 70 procent terwijl je inkomsten begroot had voor een bezetting van 90 procent, dan moet je het daar met elkaar over kunnen hebben. Want als je dat niet doet, gaan partijen daar failliet aan en kom je als gemeente ook in de problemen.’

Je bent er niet na een doorlopen inkooptraject?

‘Wat ik helaas nog steeds vaak zie, is dat gemeenten veel energie kwijt zijn aan inkoop, daar zelf ook voor kiezen omdat ze weer willen veranderen. Dan heb je als je eruit bent een mooi champagnemoment, een fotootje, en dat was het dan. Dat moet echt anders.’

9

‘Dingen in de Participatiewet zetten betekent nog niet dat het gebeurt’

Patricia van Echtelt — onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

‘De Participatiewet heeft nauwelijks invloed gehad op het voornaamste doel: de uitstroom naar werk.’

‘Mensen durven vaak hun problemen helemaal niet neer te leggen bij de gemeente, ze zijn eigenlijk bang voor de gemeente. Want je weet nooit of op je uitkering wordt gekort als je iets verkeerd doet.’

‘Voor de Wajonggroep hebben gemeenten hun taak in de loop der jaren steeds beter opgepakt.’

Weinig onderzoekers volgden het afgelopen decennium de ontwikkeling van de Participatiewet zo nauwgezet als Patricia van Echtelt, verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Door de jaren heen resulteerde dat in kritische rapportages. In 2019 was dat ronduit vernietigend. De wet heeft nauwelijks invloed gehad op het voornaamste doel: de uitstroom naar werk. Zomer 2023 werd in het rapport *Een brede blik op bijstand* opnieuw gepleit voor een herziening, maar er is weinig aanleiding om te denken dat de Participatiewet nu beter werkt in mensen aan het werk helpen.

We spreken elkaar in het statige pand van het Sociaal en Cultureel Planbureau aan de Bezuidenhoutseweg in Den Haag, ooit de zetel van de minister

van Economische Zaken. Patricia van Echtelt: 'We maken in ons onderzoek onderscheid tussen drie groepen die onder de wet vallen. En dan zie je dat voor de groep die voorheen in aanmerking kwam voor een Wajong-uitkering de uitstroom naar werk iets is toegenomen. Voor de grootste groep, de oude groep die al in de bijstand zat, is er niet zo veel veranderd. En de laatste groep, de groep die voorheen in de sociale werkvoorziening werkte (Wsw, PHP/MH), die heeft zelfs minder kans op werk.'

Dat laatste is wel logisch, de Wsw is immers afgeschaft.

'Maar het idee van de Participatiewet was wel dat dat zou worden opgevangen door beschut werk, door loonkostensubsidie, door een jobcoach. Maar dat is niet gebeurd. Het bleek dat gemeenten die instrumenten onvoldoende inzetten, ze zijn heel duur. Al is dat na onze rapportage van 2019 wel meer gebeurd.'

Voor de grote groep van mensen in de bijstand veranderde er niet veel, zeg je, die vielen al onder de gemeente en velen stonden ver af van de arbeidsmarkt. De echte decentralisatie ging over de mensen in de Wsw en de Wajongers. Die hadden toch wel iets meer mogen verwachten?

'Dat was wel de gedachte van de wet, dat gemeenten meer voor hen zouden kunnen doen. De kleine verhoging van de kans op werk van de jonggehandicapten die wij zagen moet trouwens ook nog eens gerelativeerd worden, want daar stond tegenover dat hun inkomenspositie slechter was geworden en dat het ook nog eens vaak om tijdelijk werk ging.'

Het idee van de decentralisaties was dat gemeenten meer eigen beleid kunnen maken. Hoe zat dat bij de Participatiewet?

'Bij de Participatiewet was daar niet altijd sprake van. Integendeel. Er werd juist gezegd dat de handhaving uniformer moest, strenger dus. Waar je ook weinig verschil zag — en ziet — was in de keuze om eerst de gemakkelijk bemiddelbare groep aan werk te helpen, die krijgen eigenlijk overal vergelijkbare ondersteuning.'

Zijn er dan wel verschillen tussen gemeenten?

‘Gemeenten verschillen in de verplichtingen die ze opleggen, bijvoorbeeld bij de tegenprestatie in de bijstand. Soms blijkt dat strenge regels niet zozeer voortkomen uit de Participatiewet, maar door de gemeente zelf zijn opgelegd. Gemeenten hebben inmiddels zelf ook het gevoel dat ze zelf invulling geven aan de wet, bijvoorbeeld als het gaat om de menselijke maat. De verschillen tussen gemeenten zitten ook in de omgang met de groep die ver van de arbeidsmarkt staat. Die krijgen in de ene gemeente ondersteuning vanuit de Participatiewet, en in andere gemeenten vanuit de Wmo of een combinatie daarvan. Of ze krijgen helemaal geen ondersteuning uit het sociaal domein. Het lijkt dat gemeenten de laatste jaren wel meer aandacht hebben voor deze groep. Dat ze bijvoorbeeld vaker proberen in beeld te krijgen wat deze groep nodig heeft aan ondersteuning.’

Nemen uitvoerders, klantmanagers, ook meer ruimte?

‘Die ruimte hadden ze voor 2015 ook al. Maar waar ze mee zitten is die groep die niet naar werk geleid kan worden. Dan krijg je de spanning tussen handhaving en hulp bieden. Tussen aan de ene kant allemaal verplichtingen en dingen die ze van mensen moeten vragen en aan de andere kant mensen ook ondersteunen. Dat botst met elkaar. Maar je ziet de laatste tijd wel dat die handhaving meer wordt losgelaten, dat er meer ruimte komt voor de menselijke maat. Dat klantmanagers ook zoeken naar de mazen in de wet om iemand met multiproblematiek goed te kunnen bedienen. Dat komt door onze evaluatie, maar natuurlijk vooral door de toeslagenaffaire en boodschappenaffaire’ (In 2021 moest een vrouw uit Wijdmeren 7000 euro aan bijstand terugbetalen na het aannemen van boodschappen van haar ouders; dit leidde tot grote verontwaardiging, PHP/MH).

Dit gaat vooral over de bejegening. En als het gaat om de hoogte van het bijstandsinkomen? Zag je daar de verschillen toenemen?

‘Dat durf ik niet te zeggen. Maar de inkomenskant is natuurlijk wettelijk veel strikter vastgelegd. Het gaat dan hoogstens om lokale voorzieningen zoals een stadspas.’

Combinaties

Om mensen beter te ondersteunen zouden er interessante combinaties mogelijk zijn van de Participatiewet met de Jeugdwet of met de Wmo, zo viel rondom de start van de decentralisaties vaak te beluisteren. Er zit vaak overlap in de problematiek van mensen. Denk aan iemand die geacht wordt te werken, maar daarin belemmerd wordt omdat hij niet in staat is zelfstandig een huishouden te voeren. Met ondersteuning uit de Wmo zou dat dan kunnen lukken.

Is er iets terechtgekomen van dat integraal werken, van dwarsverbanden tussen wetten?

‘Dat is lastig. De manier waarop naar oplossingen wordt gezocht in de Participatiewet is heel anders dan bij de Wmo. In de bijstand kunnen mensen gestraft worden, met een korting op hun uitkering. In de Wmo is dat niet aan de orde, daar word je geholpen of niet. Dus de machtspositie tussen overheid en burger is bij die twee wetten heel verschillend. Dat botst met elkaar. Je ziet ook dat de afdeling werk en inkomen van een gemeente vrij losstaat van de andere afdelingen. Al zie je dat het in kleinere gemeenten vaak makkelijker is om contacten over en weer te hebben.’

En nabijheid? Een nabije overheid lijkt bij uitstek een ideaal dat past bij de Participatiewet.

‘Er zijn denk ik twee redenen waarom dat niet is gelukt. Ten eerste vanwege het probleem van vertrouwen. Dat lijkt nu een beetje een modewoord, maar vertrouwen is bij de Participatiewet essentieel vanwege die grote nadruk op handhaving. Mensen durven vaak hun problemen helemaal niet neer te leggen bij de gemeente, ze zijn eigenlijk bang voor de gemeente. Want je weet nooit of op je uitkering wordt gekort als je iets verkeerd doet. De tweede reden is dat de gemeente vaak geen goed zicht heeft op de problematiek van mensen in de bijstand, vooral als ze er al langer in zitten. Dat is een groot verschil met de Wmo, waar je een keukentafelgesprek hebt. Mensen die lang in de bijstand zitten spreken de gemeente maar zelden.’

Wat is er sinds 2015 wel beter gegaan met de Participatiewet?

‘Voor de Wajonggroep hebben gemeenten hun taak in de loop der jaren

steeds beter opgepakt. De contacten met het praktijkonderwijs werden bijvoorbeeld beter. En positief is natuurlijk ook dat de hardheid in de uitvoering — er wordt minder snel en hard gestraft — er de laatste jaren wat uit is gegaan.’

Grote afstand

Een onoverkomelijk probleem voor een succesvolle Participatiewet lijkt de grote groep mensen die al jarenlang in de bijstand zit, zonder veel vooruitzicht om daar uit te komen. Vaak kampen mensen met gezondheidsproblemen. In grotere gemeenten beslaat dit ‘granieten bestand’ vaak de helft van de mensen die in de bijstand zit. Het is de groep waarvoor gemeenten nieuwe dingen proberen op het gebied van bijverdienen of basisbanen, maar veel vooruitgang lijkt er niet.

Zie je nog een uitweg voor deze groep?

‘Eerlijk gezegd is er weinig voor ze gedaan. Als je die mensen spreekt, dan krijg je het verslag van een soort rouwproces. Mensen die denken: ik kom gewoon niet meer aan het werk, ik blijf eeuwig in de bijstand zitten — dat is heel schrijnend. Wat kun je dan als gemeente nog? Je kan meer kijken naar deeltijdwerk, een andere, zinvolle dagbesteding, preciezer kijken naar de behoeften van mensen, en hoe je daarin kunt ondersteunen. Dus breder kijken, precies zoals eigenlijk de bedoeling was van de decentralisaties. Ik vind het heel lastig om te aanvaarden dat er een granieten bestand is dat nooit meer aan het werk kan. Het ligt natuurlijk ook aan de arbeidsmarkt, aan hoe hard de gemeente haar best doet om iemand te ondersteunen, welke instrumenten je inzet.’

En de werkgevers?

‘Jullie thematiseren de nabijheid van gemeenten richting burgers, maar het gaat natuurlijk ook om de nabijheid richting werkgevers. Een van de aannames van de wet was dat werkgevers met bijvoorbeeld loonkostensubsidies door gemeenten verleid zouden kunnen worden om banen te creëren, maar er is vaak veel meer nodig dan dat. Het gaat werkgevers niet alleen om fi-

nanciële compensatie. Het gaat veel meer om een goede match tot stand brengen tussen werkgever en bijstandsgerechtigde.’

De aanstaande herziening van de Participatiewet legt meer nadruk op vertrouwen in plaats van wantrouwen.

‘Ja dat is een goede ontwikkeling, er komt meer aandacht voor het verhaal van mensen. En ook goed is dat als de stap naar werk te groot is, dat iemand dan vrijwilligerswerk mag doen, een vorm van maatschappelijke participatie. Maar er wordt volgens mij wel onderschat wat dit betekent voor een gemeente, want het is een zware taak als je ziet wat de problematiek van deze groep is. Daar is geld voor nodig. En vergeet ook niet dat klantmanagers straks nog steeds worden afgerekend op hoeveel mensen ze aan het werk helpen. Je kan wel dingen in de wet zetten, maar dat betekent nog niet dat het gebeurt.’

10

‘Tien jaar decentralisaties heeft mensen veel schade berokkend’

Hannah Hollestelle, Sandra Loerakker en Sonja Visser — ervaringsdeskundigen

‘Er is niet of nauwelijks aandacht — in beleid, taakopvatting en budget — geweest voor wat we volgens de visie van de Wmo anders en dus méér zouden moeten gaan doen: mensen zien én toerusten als stuurman van hun eigen leven.’ — Sonja Visser

‘Wat mij na tien jaar verbaast is dat het zo sterk per gemeente kan verschillen. Dat iedereen steeds maar weer het wiel mag uitvinden. Dat ze met ervaringsdeskundigen in Rotterdam en Amsterdam al heel ver zijn, maar andere gemeenten dat helemaal niet overnemen.’ — Sandra Loerakker

‘Mijn eerste gedachte? Wat een puinhoop is dit geworden. Het waren best goede ideeën hoor. Over dicht bij de burger, niet meer die dubbelingen — ik heb zelf honderdvijftig hulpverleners gehad, dus ik vond één gezin, één plan, één regisseur best een goed idee. Maar tien jaar later hoor ik die kreet nog steeds en is het voor kinderen en hun gezinnen nog steeds niet waargemaakt.’ — Hannah Hollestelle

In de tien jaar van de decentralisaties hebben ervaringsdeskundigen de wind in de zeilen gekregen. Op een zonnige maandagochtend spreken we drie voorvrouwen in de toren op Kanaleneiland alwaar Movisie kantoor

houdt. Wat hebben zij gemerkt van tien jaar nabijer en integraler werken? En hebben ervaringsdeskundigen hun opmars aan de decentralisaties te danken?

Sandra Loerakker is sinds voorjaar 2024 voorzitter van de Vereniging voor Ervaringsdeskundigen en geeft trainingen voor het project Maatje achter de Voordeur van Moviera. Dat laatste is een organisatie die mensen helpt die gebukt gaan onder huiselijk geweld en mensenhandel. 'Ik ben veertien jaar geleden begonnen als sociaal werker en toen ik probeerde huiselijk geweld aan de hand van mijn eigen ervaringen bespreekbaar te maken, werd dat niet getolereerd.'

Sonja Visser was zestien jaar geleden initiatiefnemer van het eerste zelfregiecentrum. 'Gewoon een plek in je nabije omgeving waar je koffie kan drinken en je verhaal kan vertellen.' Sinds tweeënhalf jaar is ze ook directeur van de Nederlandse Vereniging voor Zelfregie en Herstel, en volgens eigen zeggen 'misschien wel de laatst levende de fan van de Wmo'. En dan met name vanwege de mogelijkheid dat ook mensen met ernstige psychische of maatschappelijke problemen kunnen meedoen, zich verbonden voelen en van betekenis kunnen zijn.

De jongste van het stel is Hannah Hollestelle, dertig jaar. 'Voor mijn achttiende heb ik honderdvijftig hulpverleners gehad, heel veel leuke mensen, waar ik veel van heb mogen leren. Waren mijn problemen toen opgelost? Nee.' Via speciaal onderwijs is ze op het vwo gekomen en inmiddels is ze student politicologie in Leiden. Ze werd lid van de jongerenraad, en 'daar leerde ik wat er misging tussen het zorgsysteem en mijn leefwereld'. Inmiddels is ze ook voorzitter van de stichting ExpEx, een club van getrainde ervaringsdeskundige jongeren, die onder andere de overheid adviseren.

Wat zijn jullie eerste gedachten over tien jaar decentralisaties?

Sonja Visser: 'Dat de visie achter de Wmo best hoog-over en innovatief is, en dat het in de uitvoering toch in oud denken en doen blijft steken. De innovatie zou zijn om het leven niet meer als maakbaar te zien, om inwoners toe te rusten als stuurman van hun eigen leven. Accepteren dat mensen hun eigen keuzes maken, ieder vanuit zijn of haar vermogen, mogelijkheden,

kwetsbaarheden. Met de Wmo werd duidelijk wat *niet* meer de bedoeling was, namelijk medicaliseren en proberen te fixen, we zouden gaan “normaliseren”. Maar alle focus is gegaan naar individuele maatwerkvoorzieningen. En zoals dat gaat: wat je aandacht geeft groeit en dus kwamen er steeds meer individuele maatwerkvoorzieningen. Er is niet of nauwelijks aandacht — in beleid, taakopvatting en budget — geweest voor wat we volgens de visie van de Wmo anders en dus méér zouden moeten gaan doen: mensen zien én toerusten als stuurman van hun eigen leven.’

Daar is dus iets grondig misgegaan?

Visser: ‘Ik zie ook wel een tegenbeweging van mensen die het snappen, van mensen dus die stront eigenwijs zijn. Je ziet de zelfregiecentra ook wel aan kracht winnen. Doordat ze tweetalig zijn, de taal van de leefwereld en het systeem kennen.’

Sandra Loerakker: ‘Wat mij na tien jaar verbaast is dat het zo sterk per gemeente kan verschillen. Dat iedereen steeds maar weer het wiel mag uitvinden. Dat ze met ervaringsdeskundigen in Rotterdam en Amsterdam al heel ver zijn, maar andere gemeenten dat helemaal niet overnemen. Als ik in mijn gemeente Doesburg hoor dat ze een huiskamer gaan starten en niet eens weten dat ze er in Doetinchem, Utrecht en Arnhem al lang eentje hebben. En dat ze daar dus voor de programmering en financiering eens moeten gaan kijken.’

Nu was het wel de bedoeling dat gemeenten hun eigen koers konden varen.
Loerakker: ‘Het pakt verkeerd uit, want niet elke gemeente is kundig genoeg of heeft er niet genoeg mensen voor. Ik denk dat je elkaar kunt versterken door wat goed gaat bij een bepaalde gemeente over te nemen, en ook te kijken wat er bij de inzet van ervaringsdeskundigen minder goed gaat bij een andere gemeente.’

Visser: ‘Dat herken ik. De *body of knowledge* is heel dun. Noord- en Midden-Limburg telt veertien gemeenten en als er bij zo’n gemeente een wisseling van de wacht plaatsvindt met een nieuwe ambtenaar, dan zie je dat daar alles weer opnieuw begint. Dat alle kennis die is opgebouwd met zelfregie niet meer gebruikt wordt.’

Hannah Hollestelle valt bij: 'Er zit geen financiële prikkel in de wetten om samen met elkaar te werken om meer kwaliteit te krijgen.'

Loerakker: 'Ik heb nog een punt dat me opvalt. Dat is dat kinderen met problemen nog vaak van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dan worden er oordelen geveld, en er een etiket opgeplakt. We zijn heel goed in labelen in Nederland, op de basisschool begint het al, autisme, ADHD, enzovoort. Dat gebeurde niet toen ik jong was. Het slaat door. We zien nauwelijks de echte mensen meer, wat er echt aan de hand is. Tegelijk zie je dat allerlei zorg helemaal niet geboden kan worden, dan komt je kind weer op de wachtlijst.'

Hannah Hollestelle, wat valt jou op?

Hollestelle: 'Mijn eerste gedachte? Wat een puinhoop is dit geworden. Het waren best goede ideeën hoor. Over dicht bij de burger, niet meer die dubbelingen — ik heb zelf honderdvijftig hulpverleners gehad, dus ik vond één gezin, één plan, één regisseur best een goed idee. Maar tien jaar later hoor ik die kreet nog steeds en is het voor kinderen en hun gezinnen nog steeds niet waargemaakt. Een jongere die ik ken in de jeugdhulp en die ik af en toe probeer te helpen is net achttien geworden. Hij is vorige maand bijna dakloos geworden omdat hij volgens de kwaliteitscriteria van de regio waar hij woont alleen beschermd kan wonen als de locatie een eigen wc en douche voor hem zou hebben. En dat kon daar niet gegarandeerd worden. Ik zie steeds meer van zulke problemen, regels en kwaliteitscriteria die gewoon niet op de praktijk aansluiten waardoor mensen alleen maar meer in de problemen komen.'

Wordt het slechter?

Hollestelle: 'In de jeugdzorg zijn we steeds meer gaan kijken naar kwaliteit vanuit een aanbodperspectief, in plaats van wat er nodig is. Het draait nu om efficiëntie en effectiviteit in plaats van stabiliteit en hoop voor een kind. Dan is de gedachte: dertien sessies blijkt volgens onderzoek de optimale dosis voor een afname van de klachten. Maar dat doet geen recht aan de toekomst en de context van het kind en zijn gezin. Het doet ook geen recht aan de mensen die in de jeugdzorg werken. Zij voelen zich machteloos, kunnen en mogen onvoldoende geven wat er misschien wel nodig is.'

En de jongeren zelf?

Hollestelle: 'Die krijgen te horen dat ze te veel geld kosten omdat ze in de jeugdzorg zitten. Alle jongeren in de jeugdzorg die ik spreek voelen zich hartstikke schuldig. Die hebben allemaal het gevoel dat ze te veel zijn. En ze hebben ook een enorme angst, want ook voor hen is het leven na hun achttiende bestaansonzeker.'

Is het alleen maar ellende?

Hollestelle: 'Ik denk dat ze bij de Participatiewet wat liever zijn geworden (zie ook het interview met Patricia van Echtelt in deze bundel, PHP/MH). Veel menselijker. O, en ik heb nog wat positiefs: dat jongeren met een complexe ggz-problematiek tegenwoordig makkelijker op een opleiding belanden, voor mijn gevoel. Doordat de zorg dichterbij is georganiseerd is eerder in beeld dat je na een opname snel naar school gaat.'

Tegenbeweging

Het is een zorgelijk negatieve balans die de ervaringsdeskundigen schetsen. Toch is er ook een tegenbeweging, ze zijn daar zelf onderdeel van, er zijn opleidingen gekomen om ervaringsdeskundige te worden, in veel gemeenten zitten ze aan tafel en soms zijn ze zelfs in dienst genomen. De vraag is of dit dankzij of ondanks de decentralisaties is (zie ook het interview met Thijs van Mierlo over 'ruimte voor burgers' elders in deze bundel, PHP/MH).

Visser: 'Het gaat niet vanzelf. Voor mensen met onbegrepen gedrag bijvoorbeeld moet elke regio tegenwoordig een meldpunt hebben. Noord-Limburg is de enige regio die dat met ervaringsdeskundigen doet, met ons dus. We zien dan dat 90 procent van de mensen een luisterend oor nodig heeft en niet een hoogopgeleide zorgprofessional. "Heeft u recent iemand gezien? Gaat u deze week nog iemand zien?"'

Ervaringsdeskundigen rukken op, is dat dankzij de decentralisaties?

Loerakker: 'Als je naar de geschiedenis kijkt, dan was die beweging al langer bezig, al ver voor 2015. Eigenlijk is het ooit met de vrouwenopvang begonnen.'

Hollestelle: 'Ik denk dat het een wereldwijd fenomeen is. In andere landen zie je ook de opkomst van ervaringsdeskundigen en in de literatuur en de wetenschap zie je dat het kritische leefwereldperspectief steeds belangrijker is geworden. Maar de decentralisaties helpen wel, want als je de zorg dichter bij mensen gaat organiseren, dan moet je ook weten wat die couleur locale is, en daar heb je die burger en het inzicht in de zorgvraag bij nodig. En dus die leefwereld-expertise.'

Loerakker: 'Ik wil daar wel bij aantekenen dat we weliswaar ons verhaal mogen doen en dat de gemeente meer luistert, maar dan? Dan worden er weer allerlei plannen gemaakt waar de burger niet in voorkomt. Het kost nog steeds heel veel moeite om überhaupt de term ervaringsdeskundige erin te krijgen.'

Sonja Visser knikt instemmend: 'We moeten hard werken om gelijkwaardig aanwezig te zijn bij het opstellen van plannen op allerlei niveaus. Soms denk ik weleens: Sonja, moet je er na dertig jaar niet eens gewoon mee stoppen? Ik zit dan aan tafel en dan moet je de onbeschreven codes kennen. En als ik een keer een soort van boos word, dan krijg ik te horen: "Ik vind het vervelend dat je nu emotioneel wordt"; tegenwoordig zeg ik dan: "Ik vind het vervelend dat het jou niet emotioneert dat er zoveel mensen aan de zijlijn staan." Dus het is heel hard werken, maar ons soort mensen is er inmiddels heel goed in geworden om echt de focus te houden op hoe je invloed hebt.'

Vooruit

Tien jaar decentralisaties heeft volgens de ervaringsdeskundigen intussen een hoop schade berokkend. Hannah Hollestelle: 'Iemand met een IQ van 50 en een verslaving, die een indicatie krijgt om zelfstandig te wonen, iemand die dat helemaal niet kan en dan doodgaat omdat ie de gaskraan open heeft laten staan.' Sonja Visser: 'Duizenden mensen zelfstandig en tegelijkertijd volstrekt eenzaam wonend in de wijk met jarenlang een of twee uur per week dure specialistische ggz.' Sandra Loerakker: 'Mensen die in de armoede zijn gekomen, maar ook psychische schade hebben geleden doordat ze van het kastje naar de muur zijn gestuurd.'

Wordt het beter?

Visser: 'Nou ja, je ziet dat er meer samengewerkt wordt bij huiselijk geweld, door politie, ggz, ook met hulpverleners in de Wmo. Het gaat voorzichtig, traag, maar de intentie is er.'

Hollestelle: 'Het toeslagenschandaal heeft denk ik veel impact. Daardoor zien we nu dat de overheid zegt: "We moeten nu echt even anders gaan denken. En misschien veel meer op nabijheid inzetten."'

Loerakker: 'Er worden steeds meer problemen gezien, in de ggz, bij huiselijk geweld. Daar gaan ze steeds meer kijken naar hoe ze het nog wel kunnen aanpakken.'

Hoe verder?

Visser: 'De helft van de professionals ontslaan, er is elders werk genoeg en we zitten met heel veel professionals die niet zijn opgeleid om vorm te geven aan het integrale, aan nabije zorg, aan dat hele holistische idee. Het is een over twaalf en we hebben geen tijd meer, het kost veel tijd en geld om hulpverleners hun aangeleerde competenties af te leren en nieuwe competenties aan te leren. Terwijl ervaringswerkers, en ook sociaal werkers dat heel goed kunnen.'

Hollestelle: 'We krijgen nu ook nog een "ravijnjaar". We moeten echt inzetten op financiering voor de meest complexe doelgroep.'

Loerakker: 'We zullen nog een hele lange adem moeten hebben, maar we zullen echt beter, ik bedoel integraler, naar de problemen van mensen moeten kijken.'



11

‘De inzet op preventie is ongericht’

**Irene Niessen — managing partner bij advies- en onderzoeks-
bureau AEF**

‘Gemeenten willen door de bank genomen het beste voor hun inwoners. En als ze een financieel probleem krijgen, reageren ze daar net als gewone mensen paniekerig op.’

‘Ik denk dat onderschat wordt hoe moeilijk het is om nee te zeggen tegen een kind waarvoor zorg of ondersteuning gevraagd wordt. Hoe politiek gevoelig dat ligt.’

‘Als de jeugdhulpplicht minder breed wordt, kunnen gemeenten beter afwegingen maken over waar ze iets extra’s doen en waar ze niet op investeren.’

We hadden ons eerst gemeld bij Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de universiteit in Groningen. We zochten een deskundige op het gebied van de financiële positie van gemeenten dankzij de decentralisaties. Daar was de afgelopen tien jaar, leerden we uit research, veel over te doen. De afgesproken korting in 2014 ijlde met name in de jeugdzorg lang na. Het in 2019 afgesproken abonnementstarief voor huishoudelijke hulp, een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage, hielp evenmin. En de problemen voor gemeenten lijken in deze nog lang niet voorbij. Er wordt ten tijde van ons werk aan dit boek veel gesproken over een naderend ‘ravijnjaar’ voor gemeenten waarin zij samen door een verandering in de financieringssysteem drie miljard tekort zouden komen.

Maar Allers verwees ons per kerende mail door naar Irene Niessen, ‘zij is veel meer geschikt’. Niessen is managing partner bij advies- en onderzoeksbureau AEF, kantoorhoudend aan de Maliebaan in Utrecht. Op LinkedIn schrijft ze: ‘Ik hou van complexe vraagstukken in het publieke domein. Van verdeelmodellen in het gemeentefonds tot beleidsvraagstukken in het sociaal domein.’ Onze openingsvraag is hoe de korting op het geld dat in 2014 in het kader van de decentralisaties van de rijksoverheid naar de gemeenten voor die laatste uitpakten.

Niessen: ‘Die kortingen waren best fors. 15 procent voor de jeugdzorg, voor de Wmo nog meer. Het bleek bij de jeugdzorg uiteindelijk geen 15 procent, omdat het te korten bedrag vaststond en het budget waarover het percentage berekend werd uiteindelijk groter was, maar aan de andere kant bleken er ook kosten nog niet in beeld te zijn.’

Dat waren dus extra tegenvallers?

‘In de aanloop naar de decentralisaties waren veel gemeenten druk met in beeld te krijgen wat er nou eigenlijk op hen afkwam, bijvoorbeeld op het gebied van de jeugdzorg. Om hoeveel kinderen gaat het? Hoeveel geld gaat daarin om? De informatievoorziening vanuit het Rijk was erg onvolledig. Een wat concreter voorbeeld: het was lange tijd onduidelijk in welke wet drie- à vierduizend kinderen met een ernstige meervoudige beperking zouden landen. Dus er werd al stevig gekort, maar je wist als gemeente in het begin ook niet wat voor kosten je uiteindelijk voor je rekening moest nemen.’

Het idee leek te zijn dat je door te korten op het budget innovatie, transformatie zou stimuleren. Daarnaast zeiden gemeenten dat ze wel met minder geld toe zouden kunnen omdat ze anders gingen werken.

Niessen zucht nog net niet. Dan: ‘Dat is natuurlijk kul. Het effect van financiële prikkels wordt zo vaak overschat. En dat is niet alleen bij negatieve prikkels, dus door te korten, maar ook bij positieve; als je bijvoorbeeld een deel van de financiële winst belooft aan een partij als die erin slaagt de toestroom naar de tweede lijn terug te brengen. We kunnen inmiddels op basis van onderzoek echt wel concluderen dat de meeste mensen geen homo economicus zijn. Dat geldt ook voor gemeenten. Zo strategisch-rati-

oneel zijn ze niet. Gemeenten willen door de band genomen het beste voor hun inwoners. En als ze een financieel probleem krijgen, reageren ze daar net als gewone mensen paniekerig op. Financiële prikkels zijn geen goede motivatie.’

Erik Dannenberg, toen en nu voorman van Divosa en in 2014 voorzitter van de VNG-commissie die met het Rijk onderhandelde over de decentralisaties, zei in Vijf jaar lokaal sociaal domein: ‘We zijn als gemeenten te enthousiast gebleken’, nu (Dannenberg komt elders in dit boek aan het woord, PHP/MH) heeft hij het over ‘enthousiast’.

‘Dat is wel heel eufemistisch. Ik mag hopen dat de gemeenten inmiddels zullen erkennen dat ze in 2013 en 2014 hun eigen kunnen overschat hebben.’

Behalve de korting vanaf het begin kwam er later het abonnementstarief voor huishoudelijke hulp bij.

‘Het afschaffen van de inkomensafhankelijke bijdrage leverde voor gemeenten een substantiële toename in kosten op. Het waren met name rijkere ouderen die ineens heel goedkoop huishoudelijke hulp konden krijgen. Dus daar zie je de grootste stijging in gebruik.’

In de CBS-cijfers zie je bij de Wmo wel een lichte daling bij andere ondersteuning en hulpmiddelen. Hoe kijk jij daarnaar?

‘Gemeenten zijn daar gewoon strenger op. In de beginjaren werden rollators nog bekostigd, nu is het “een rollator kost zo weinig, koop zelf maar”. Iets vergelijkbaars heb je bij woningaanpassingen. “Had je niet kunnen voorzien dat je niet meer in deze woning kon blijven wonen en al een paar jaar eerder had moeten verhuizen?” Gemeenten proberen de kosten te beheersen. Dat is hier makkelijker mogelijk, ook omdat, in alle eerlijkheid, de mensen om wie het gaat zich over het algemeen wat minder goed verweren.’

Kun je wel zeggen dat dankzij de decentralisaties de rijksoverheid succesvol heeft bezuinigd?

‘Dat is lastig om zo te stellen. Voor de Wmo klopt het. Voor de Participatiewet tot op zekere hoogte ook, maar je moet je daar wel afvragen wat de

maatschappelijke effecten van die wet zijn. En voor de Jeugdwet klopt het niet. Daar is gaandeweg de afgelopen tijd heel veel geld bij gekomen, hoewel daar wel telkens bij gezegd wordt dat het tijdelijk is.’

Businesscase

Het komt telkens weer terug in het discours van het sociaal domein. Dat een lokale overheid ondanks een financiële korting van het Rijk toch betere kwaliteit dan voorheen kan leveren. Irene Niessen noemt het ‘een soort maakbaarheidsgedachte’. Recent ook weer te zien in het Integraal Zorg Akkoord en in de Hervormingsagenda Jeugd. Idee is dat je duurdere zorg kan voorkomen, als je het maar beter en lokaler organiseert. Niessen: ‘Het is politiek een hele aantrekkelijke gedachte. Dan hoeft je namelijk geen pijnlijke keuzes te maken. Zeggen dat je minder geld hebt en bepaalde vormen van ondersteuning niet meer gaat bieden, is politiek heel ingewikkeld. Zeggen dat we minder geld hebben, maar dat we het slimmer gaan doen een stuk minder.’

In het sociaal domein denkt men slim te zijn door te investeren in preventie en zo duurdere zorg te voorkomen.

Glimlachend: ‘Daar valt wel wat op af te dingen. Preventie is vooral een narratief. Er zijn zeker voorbeelden waarbij je veel geld bezuinigt door er vroeg bij te zijn. Maar wat er gebeurde in het sociaal domein is dat dit verhaal zo voortdurend verteld is — “doe zo veel mogelijk aan preventie” — dat de inzet op preventie nogal ongericht werd.’

Ongericht?

‘Als je bijvoorbeeld bij jongeren overal zo vroeg mogelijk bij wilt zijn, creëer je drie categorieën weten we uit eigen onderzoek. De eerste categorie is die van jongeren waarvan de problemen weer overwaaien en waar je dus niets aan had hoeven doen, terwijl je dat nu wel gedaan hebt. De tweede categorie zijn die jongeren waar je er weliswaar vroeger bij bent, maar waar je in dat vroegere stadium te weinig hebt kunnen betekenen waardoor er toch duurdere zorg nodig is. Dan maak je dus ook onnodige kosten. En dan heb je de

groep waar je op tijd bij bent en dus echt ellende voorkomt. In de praktijk zie je dus dat zelfs veel bewezen effectieve interventies in het preventieveld bij slechts een op de acht kinderen werken. Dan moet je zo'n interventie dus bij acht kinderen toepassen om er één uit die derde groep, waar je dan op tijd bij bent, te vinden.'

Dat klinkt niet slim genoeg.

'In ieder geval moet het financieel gezien niet zo zijn dat de zorg die je door preventie voorkomt acht keer zo duur is als de kosten van de preventie per kind. Anders heb je hoe dan ook geen positieve businesscase. Dan nog kan het zo zijn dat de ellende die je voorkomt, je die negatieve financiële uitkomst waard is, maar je moet dus niet doen alsof preventie per definitie goedkoper is.'

Terwijl dat wel gedacht en gezegd werd.

'In 2014 had iedereen het over Denemarken. Daar hadden ze het ook gedaan, die preventie, werd dan gezegd. Maar er waren helemaal geen wetenschappelijke onderzoeken die dat aantoonde, het was gewoon een verhaal dat rondging. Terwijl er toen al mensen waren die dat aangaven, maar waar niet naar geluisterd is.'

Je hebt het nu over preventie in de jeugdzorg, geldt deze analyse ook voor de Wmo?

'Dat hebben we niet doorgerekend, maar een positief voorbeeld is de huisuitzetting. Als je dat weet te voorkomen, dan is dat zeer waarschijnlijk rendabel. Dus als iemand een keer in de week langskomt om te checken of de brieven worden opengemaakt en die brieven dan samen even doorneemt, dat kan vermoed ik veel en duurdere ellende voorkomen.'

Begrenzen

De penibele financiële positie van veel gemeenten roept de vraag op of het aanbod in het lokaal sociaal domein niet scherper begrensd moet worden. Zou er niet geprioriteerd moeten worden in wat wel of niet betaald wordt?

Niessen heeft er haar bedenkingen bij. 'Ik denk dat onderschat wordt hoe moeilijk is om nee te zeggen tegen een kind waarvoor zorg of ondersteuning gevraagd wordt. Hoe politiek gevoelig dat ligt.'

In de jeugdzorg willen we 'normaliseren' zodat niet voor elke hulpvraag professionele hulp hoeft te worden ingezet.

'Maar hoe willen we dat doen? Want als er een radeloze oudere tegenover je komt zitten die grote zorgen heeft en slapeloze nachten, dan is dat erg lastig. Gaan we professionals vragen om te prioriteren, te begrenzen? Wat je dan ziet, is dat de cliënt die ze al in behandeling hebben de belangrijkste is, dat is immers je werk. Maar die wordt automatisch belangrijker dan de cliënt op de wachtlijst.'

Kan dat slimmer?

'In sommige gemeenten zie je hier echt wel bewustzijn op. Hier in Utrecht lopen ze met het hele team de wachtlijst door zodat iedere professional weer tussen de oren heeft hoe erg het ook is met de kinderen op die lijst.'

Zou het helpen als gemeenteraden vooraf duidelijker begrenzen in wat wel en niet voor inwoners betaald wordt en dat zo ook professionals zich gesteund voelen in hun beslissingen?

'Maar het is veel ingewikkelder. Wat doe je met een kind dat voor hetzelfde probleem aan een vierde therapie wil beginnen? Sta je dat toe of zeg je: "Waarom zou deze behandeling wel helpen?" En wat betekent het voor het kind als je nee zegt? Begrenzen gaat ook over dat soort vragen.'

Nu drukken jongeren met relatief lichte hulpvragen diegenen met zwaardere problematiek weg.

'Ja, dat probleem is er. Maar de oplossing is echt niet eenvoudig. Het is het trolleyprobleem. We zitten nu op een bepaald spoor en als je op een ander spoor wil komen, betekent het dat je andere mensen moet schaden. Is het ene kind met het grote probleem belangrijker dan de tien met de lichtere problemen? Dat is zeker in een politieke omgeving heel ingewikkeld.'

En wat gebeurt er nu we geen keuze maken?

‘Dat de mensen die het het beste voor zichzelf kunnen regelen, dat ook doen. Dat zijn vaak niet de mensen het het hardst nodig hebben.’

Welke kant zouden we volgens jou op kunnen denken om uit dit dilemma te komen?

‘De beste route is om de jeugdhulpplicht landelijk te begrenzen: voor welke problematiek voelen we ons als overheid verantwoordelijk? Die keuze is heel moeilijk, want je moet ook kiezen voor welke problematiek je je niet verantwoordelijk voelt, maar voor gemeenten is dat echt onmogelijk. Als de jeugdhulpplicht minder breed wordt, kunnen gemeenten beter afwegingen maken over waar ze iets extra’s doen en waar ze niet op investeren. Dat is lastig genoeg: gemeenten worden in de media hard afgerekend op onderlinge verschillen.’

Onze hoofdvraag is of mensen in een kwetsbare positie door de decentralisaties beter geholpen worden dan voor 1 januari 2015. Wat denk jij?

‘Op sommige punten wel ja. Wat we vergeten zijn, is dat er voor 2015 gigantische verschillen waren tussen zorgkantoren en de zorg die zij leverden. Er is nu veel meer aandacht voor jeugdzorg, voor de verschillen ertussen, het lijkt alsof die door de decentralisaties groter zijn geworden, maar dat komt omdat er een vergrootglas op ligt. Al voor de decentralisaties was het frame dat gemeenten dit niet zouden kunnen. Maar google maar eens op Bureau Jeugdzorg, de periode tussen 1990 en 2015. En lees maar eens wat voor casuïstiek er toen was. Kijk ook naar de discussie over JeugdzorgPlus, naar het aantal ondertoezichtstellingen, uithuisplaatsingen, hoe daar nu beweging in zit. Gemeenten zijn zeer betrokken bij de kinderen die in hun gemeente wonen.’



12

‘Er wordt telkens een positief effect verwacht van beleid, maar telkens werkt het averechts’

Sharon Stellaard — onderzoeker en scientist-in-residence bij de gemeente Amsterdam

“We hebben meer geld nodig! Meer personeel!” Het zijn de ontsnappingsclausules van bestuurders. “Ik weet niet wat ik moet doen, dus ik zet er een professional bij en ik zeg dat ik die meer ruimte geef.”

‘Soms zie je dat de meeste logische en goedkope ideeën moeten opboksen tegen iets wat en niet werkt en duur is.’

‘Mogen ouderen en jeugdigen erop vertrouwen dat de manier waarop de overheid stuurt aantoonbaar werkt? En als je weet dat dat niet zo is, waarom denk je dan dat zorgaanbieders echt anders gaan werken?’

Van de drie wetten die de pijlers zijn onder de decentralisaties, de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet, is de laatste de meest bekritiseerde. Jonge mensen die gespecialiseerde hulp nodig hebben, staan lang op de wachtlijst. En het aantal jongeren dat hulp nodig heeft of zegt te hebben is sinds 1 januari 2015 alleen maar toegenomen. Gemeenten worstelen met de financiële druk die het grote beroep op jeugdhulp oplevert. Toenmalig staatssecretaris Maarten van Ooijen bepleitte in het voorjaar van 2022 dat voor lichte hulpvragen meer gebruikgemaakt zou worden van het eigen netwerk, een ambitie die al in de Jeugdwet van 2015 verankerd was, maar

blijkbaar tot dan toe tot onvoldoende resultaat leidde. En er is al vanaf het ingaan van de Jeugdwet discussie of Den Haag wel voldoende geld heeft meegegeven aan de gemeenten, een discussie die leidde tot enkele financiële reparatiepogingen, maar zonder blijvend resultaat.

De Jeugdwet is ook de enige van de drie wetten die al stevig op de schop is genomen. In 2023 verscheen de zogenoemde Hervormingsagenda Jeugd die vooral leest als het hernemen van de doelstellingen van de Jeugdwet uit 2015. Nog steeds zijn er de ambities van de decentralisaties zelf in terug te lezen: integraal, nabij, meer ruimte voor professionals, meer ruimte voor burgers. Het zegt, wellicht onbedoeld, iets over het welslagen van die ambities tot nog toe.

Sharon Stellaard schudde in het prille voorjaar van 2023 de discussie over de hulpverlening aan kwetsbare jonge mensen op met haar veelgeprezen proefschrift *Boemerangbeleid*. Waar wij in dit boek tien jaar terugkijken, stak Stellaard haar peilstok nog veel dieper, ze ging terug tot aan 1974. We spreken haar in Amsterdam in de Stopera, de bedrijfskantine van de gemeente. Ze werkt nu onder meer daar als *scientist-in-residence*. Wat is haar perspectief op tien jaar decentralisaties en dan in het bijzonder op de Jeugdwet en de recent van kracht geworden Hervormingsagenda Jeugd?

Als je de Jeugdwet uit 2015 plaatst in het beleidsdiscours over het helpen van kwetsbare jongeren in de laatste vijftig jaar, wat zou jij dan willen zeggen? 'Dat alleen de spelling is veranderd.'

Dat alleen de spelling is veranderd?

'We gebruiken her en der andere woorden. We hebben het bijvoorbeeld niet meer over vertrouwensman maar over vertrouwenspersoon. Maar de ideeën zijn nu nog steeds hetzelfde als vijftig jaar geleden. Sterker nog, we doen alles nog steeds hetzelfde. Niet alleen de ideeën zijn hetzelfde, ook de manier waarop we het proberen te organiseren.'

En met dezelfde, onvoldoende, resultaten?

'Inderdaad. Wat op zich natuurlijk volstrekt logisch is. Want als we iets doen wat niet werkt en we doen het nog een keer, dan werkt het nog steeds niet en

dan doen we het nog een keer en dan werkt het nog steeds niet, en dan doen we het nog een keer en dan werkt het gewoon nog steeds niet.'

Stellaard duikt in haar tas, haalt haar laptop tevoorschijn om een op het oog eenvoudige grafiek te laten zien. 'Deze lijn gaat over de kosten en deze over de kinderen in zorg. En men wil al vijftig jaar dat er minder kinderen in zorg zijn en minder kosten. Men wil naar het zuiden, de lijn naar beneden. En iedere keer opnieuw blijkt, bij ieder nieuw beleid, nou zijn we toch weer naar het noorden gereden, de lijn naar boven.'

Beleid werkt voortdurend averechts?

'We willen bereiken dat beleid een besparing oplevert. Het levert meer kosten op. We willen bereiken dat het minder bureaucratisch wordt. Het wordt meer bureaucratisch. We willen dat er minder kinderen in zorg komen. Er komen meer kinderen in zorg. We willen dat het bestuurlijk meer beheersbaar wordt. Het wordt minder bestuurbaar. Dat is dus ook wat we zien na tien jaar Jeugdwet. Dat is gek toch? Daar moet je toch over gaan nadenken?'

Aandacht en liefde

We hebben niet vaak dat we na vijf minuten interview licht gedesoriënteerd zijn. Bij Stellaard wel. Is de problematiek van de jeugdzorg zo fundamenteel? Waar in de andere interviews ontwikkelingen in tien jaar decentralisaties het referentiekader zijn en wij daarop doorvragen, gaat zij enkele spaden dieper. De ervaringen met de Jeugdwet in het afgelopen decennium zijn in haar ogen bovenal 'logisch'. Een evaluatie van die Jeugdwet wordt volgens Stellaard pas werkelijk zinvol als je langere historische lijnen trekt.

'Wij hebben in het jeugdbeleid een serieus issue, want we kijken nooit naar de echt lange termijn van het wetgevingsproces. Er is in het jeugdbeleid een bepaalde manier van denken en doen die we hebben vastgezet in allerlei, moeilijk te veranderen institutionele mechanismen. Als je dat niet in de gaten hebt, zijn de manieren waarop je probeert te veranderen precies de redenen waarom er niets verandert.'

Dus toen in 2015 taken en geld werden overgeheveld van de provincies naar de gemeenten, gingen die laatsten toch gewoon hetzelfde doen. Zoiets?
'Ja, en dat moesten ze ook. Dat waren de landelijke transitiearrangementen waarin een omzet- en zorgcontinuïteit garant zat voor twee jaar. En daar is daarna niets aan veranderd.'

En daar gaat met de Hervormingsagenda Jeugd ook niets aan veranderen?
'Juist niet. Ik heb voor mijn promotie een tekstpatroonanalyse gedaan van alle maatregelen die nu genomen worden. En die analyse heb ik vergeleken met het eerste plan uit 1974. De teksten zijn bijna hetzelfde. De grootste verschillen zijn dat we nu willen aansluiten bij de leefwereld in plaats van bij het leefpatroon en dat we cliënt niet meer met een k schrijven.'

Nog een keer: begrijpen we het goed dat jij zegt dat niet zozeer de inhoudelijke doelen het probleem zijn in de jeugdhulp, maar diepere liggende institutionele dynamiek, de mechanismen?

'Dan begrijpen jullie het nog niet helemaal. Want die doelen hebben wel degelijk een bepaalde werking. Ze wekken namelijk de suggestie dat er veel kwetsbare kinderen zijn die jeugdzorg nodig hebben. En in de doelen die gesteld worden, zit de aanname dat die kinderen daar baat bij hebben. Ik heb daar weinig bewijs voor. Ik heb veel meer bewijs voor het tegendeel.'

Dat tegendeel is dan dat die kinderen geen hulp of een andere vorm van hulp nodig hebben dan de hulp die wordt aangeboden?

'Exact. Het beleidsdoel is telkens hulp te bieden die aansluit bij de behoefte. Dat is ook zo in de Jeugdwet uit 2015 en de Hervormingsagenda uit 2023. En als je dan als overheid, of dat nou landelijk, provinciaal, regionaal of lokaal is, dezelfde hulp blijft inkopen, dan doe je precies niet dat. Neem die Hervormingsagenda. Daar staat dan als doel dat men de hulp voor de meest kwetsbaren beschikbaar wil houden. Dan wordt het dus al vastgezet, gaat men aan de gang met afspraken om hulp te continueren, gaat men vaste contracten, vaste tarieven afspreken. Dat gebeurt met partijen waar, onder veranderde namen, al vijftig jaar mee gewerkt wordt.'

En nieuw aanbod, nieuwe ideeën krijgen geen werkelijke kans?

‘Die moeten zich in ieder geval voegen naar het bestaande. En soms zie je dat de meeste logische en goedkope ideeën moeten opboksen tegen iets wat en niet werkt en duur is.’

Kun je een voorbeeld geven?

‘Aandacht, liefde. Dat kost helemaal niks.’

En dat bokst op tegen?

‘Tegen iets dat je JeugdzorgPlus noemt, waar je alles behalve dat krijgt, maar als organisatie wel zeshonderd euro per dag kunt declareren.’

Het is een wat rare vraag, maar hoe organiseer je liefde en aandacht?

‘Ik weet op basis van mijn onderzoek in ieder geval dat we dat niet doen door de jeugdzorg in te richten zoals we de laatste vijftig jaar gedaan hebben. Sterker nog, er wordt telkens een bepaald positief effect verwacht van beleid, maar telkens blijkt dat effect averechts te zijn.’

Bestuurders

Het is het kernpunt in het wetenschappelijk gefundeerde betoog van Stellaard. Beleid voor kwetsbare jongeren leidt al decennialang tot averechtse resultaten. Men wil naar het zuiden, maar komt alleen maar verder in het noorden uit. Er is een politiek-bestuurlijke manier van denken en doen die niet werkt. Integendeel zelfs. Stellaard zegt desgevraagd dat ze haar analyse ook terugziet in de Participatiewet en de Wet passend onderwijs. In haar ogen begrijpen we onvoldoende van langetermijnprocessen en -mechanismen in beleid en wetgeving en hoe we dat moeten corrigeren. Ze wijst ter illustratie op de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, beide gezaghebbende instanties in politiek-bestuurlijk Nederland, die weinig historisch besef tonen, geen lange lijnen in beeld brengen.

‘Vragen aan de Raad van State gaan over voorgenomen wetgeving waarbij de cumulatieve effecten van opeenvolgend hervormingsbeleid niet wordt meegewogen. De Algemene Rekenkamer krijgt de vraag of het vigerend be-

leid doelmatig is en doeltreffend, maar ook die vraag gaat over de huidige wet, en kijkt niet naar de cumulatieve uitkomst van beleid over tijd. Kortom, het is een blinde vlek in het wetgevingsproces. Zo blijft voortdurend buiten beeld dat bestuurders niet bereiken wat ze willen bereiken.'

Bestuurders in de jeugdhulpverlening denken dat ze goed besturen en dat doen ze niet?

'Inderdaad. En dan gaat het dus over de basisbeginselen van behoorlijk bestuur. Als jij als bestuurder een doel hebt en je constateert dat je dat doel niet haalt, integendeel zelfs, het wordt alleen maar erger, dan lijkt me de basisregel dat je wat moet veranderen. Maar wat zie ik gebeuren? De hele goeemeente gaat gewoon door. Ik weet van dit beleid dat het faalt, dat laat mijn proefschrift zien. En iedereen gaat er gewoon mee door. Dat vind ik nogal raar. Proportionaliteit, subsidiariteit, toch kenmerken van goed bestuur, gebeurt dat? Nee. Sterker nog, professionals wordt hun verantwoordelijkheid afgenomen omdat je alles in meldcodes, in protocollen ramt zodat niemand meer iets durft te doen.'

Hoe duid jij dit gedrag van bestuurders?

'Alsof ze het besef niet aankunnen. Dat kan ego zijn, het kan ook onvermogen zijn. Vraag het hun. Maar als de feiten telkens weer laten zien dat je wel zegt naar het zuiden te willen en toch weer verder in het noorden uitkomt, en dat dat geen raadsel is, maar *fucking* logisch, dan heb je wat te doen.'

Het lijkt ons voor bestuurders een opgave van Hercules-achtige proportie. Jij maakt een diep gelegen patroon zichtbaar dat ook doorwerkt in de Jeugdwet, in de Hervormingsagenda, maar dan? Je kunt je als bestuurder ook machteloos voelen bij zo'n analyse.

'Ik maak weleens de vergelijking met huiselijk geweld. Relaties die ziekmakend zijn, maar waar je toch niet van los komt omdat het een patroon voor je is, op een bepaalde manier veilig, vertrouwd. Deze bestuurders maken beleid voor mensen die door bepaalde patronen in de knel zitten. Dat kan dus ook voor die bestuurders zelf gelden. En kijk naar wat we weten over stress. Wat dat doet met je verstandelijk vermogen? Neem nu die Hervor-

mingsagenda. Daar zit een grote financiële druk op. Wordt er dan echt goed nagedacht? Ik denk het niet, ik lees het in ieder geval niet terug in het voorgenomen beleid. Wat ik vraag van bestuurders is dat te onderkennen en te erkennen dat dat een risicofactor is als je beleid maakt voor mensen die het echt moeilijk hebben.’

Welke stressreflexen zie je, welke patronen?

“We hebben meer geld nodig! Meer personeel!” Het zijn de ontsnappingsclausules van bestuurders. “Ik weet niet wat ik moet doen, dus ik zet er een professional bij en ik zeg dat ik die meer ruimte geef.” Het is heel sneu eigenlijk. Wat bestuurders zelf uit de weg gaan, moeten die professionals oplossen. Wie zijn de jeugdbeschermers die we *fucked up* zaken geven? Eenen-twintigjarige meiden. Die het drie maanden volhouden. En in plaats van dat we dat onder ogen zien, echt analyseren waar dit nou door komt, willen we extra geld om de werkdruk aan te pakken. En als dat geld dan toegezegd is, denken we er weer vanaf te zijn. Terwijl je moet onderkennen dat je decennialang met al je goede bedoelingen het omgekeerde bereikt van wat je wil.’

Wij denken nu aan filosoof Hans Achterhuis, die publiceerde begin jaren tachtig van de vorige eeuw De markt van welzijn en geluk waarin hij de welzijnsindustrie bekritiseerde die mensen afhankelijk zou maken van de hulpverlening.

‘Ja, die vergelijking snap ik. Ik herken zijn werk voor een deel wel. Wat hij benoemt en analyseert, heb ik veertig jaar later empirisch vastgesteld. En ik zie het ook telkens weer in mijn werkpraktijk. Ik was bijvoorbeeld pasgeleden bij een gemeente waar een hoogleraar vertelde over het werk van een promovenda op het gebied van ADHD. Daaruit bleek dat in veel gevallen niets doen eigenlijk het beste is. Dat wilden die professionals niet horen. Ik heb hetzelfde met bestuurders. Ik veroordeel het niet, maar kunnen we het eens over die reflex, over die patronen hebben?’

Achterhuis is verweten een ‘deprofessionaliseringsagenda’ te hebben.

‘Het gaat volgens mij om het proportionaliteitsbeginsel. Bij professionals en bij bestuurders. Als jij niet zeker weet dat wat jij gaat toevoegen een ver-

betering is, dan moet je het niet doen. Het is als een deel van de eed van Hippocrates: U zult geen leed toevoegen. Dat is de eerste regel. En als jij het niet weet, dan geef je de gemeenschap zelf ruimte.’

Witte ruimte

In het verlengde van haar promotie is Sharon Stellaard door de Amsterdamse wethouder Marjolein Moorman gevraagd om als *scientist-in-residence* mee te denken over het jeugdbeleid in de hoofdstad. Stellaard probeert de lokale politiek en de in Amsterdam werkzame organisaties bewust te maken van het discours waar ze in werken en wat zij met haar promotieonderzoek blootgelegd denkt te hebben.

Stel dat wij in de Amsterdamse gemeenteraad zouden zitten, dan zouden we na jouw verhaal het idee hebben in een witte ruimte te zijn beland. Geen idee waar we precies zijn en wat te doen.

‘Daar ben je dan ook.’

Lekker dan. Dat vinden wij niet fijn.

‘Dat snap ik. Maar dat is wel de bedoeling. Als je je als raadslid in de huidige situatie van het jeugdbeleid heel senang voelt, dan is dat de *red flag*.’

Maar je hebt als raadslid of als wethouder of als bestuurder van een organisatie wel een bepaalde rol te spelen. Je hebt een bepaalde verantwoordelijkheid, je wilt iets goeds doen voor jonge mensen die het moeilijk hebben.

‘Je hebt een behoorlijk bestuurder te zijn. Als jij weet dat bepaald beleid, bepaalde wetgeving niet zorgvuldig tot stand is gekomen, dat er niet goed genoeg over is nagedacht, dan schept dat een verantwoordelijkheid.’

Als je over tien jaar Jeugdwet spreekt, spreek je ook, of misschien wel met name, over tien jaar besturen van jeugdzorg.

‘In de Hervormingsagenda Jeugd uit 2023 staat een passage dat ouders en jeugdigen erop moeten kunnen vertrouwen dat de hulp die ze krijgen aantoonbaar werkt. Ik vind dat daar iets bij moet. Mogen ouderen en jeugdigen

erop vertrouwen dat de manier waarop de overheid stuurt aantoonbaar werkt? En als je weet dat dat niet zo is, waarom denk je dan dat zorgaanbieders echt anders gaan werken?’

Stel, je analyse wordt breed onderschreven, bestuurders maken pas op de plaats, wat zou er dan kunnen gebeuren?

‘Ik wil dat mensen gewoon echt gaan nadenken. Ik ga niet zeggen wat de oplossing is. Je kunt het ook aan die mevrouw die daar op de markt staat vragen (Stellaard wijst naar buiten, PHP/MH). Maar stel nou dat je erop uitkomt dat je veel minder jeugdzorg nodig hebt omdat je uit het patroon bent gestapt, wat je dus echt niet zomaar doet, O hemel, wat zou je dan moeten doen met veel goed opgeleide pedagogische professionals? En wat moet je met al die infrastructuur voor jeugdzorg met verblijf, allemaal eengezinswoningen aangesloten op het stroomnet, wat zou je daarmee kunnen doen? Wat een probleem! Het kan zomaar dat we dan hele logische, nuttige dingen gaan doen. Snap je?’



13

‘De opgedane lessen moeten meer verplichtend zijn voor gemeenten’

Jan-Kees Helderman — hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit

‘Ik denk dat we ontdekt hebben dat de verkokering waar we met dat nieuwe sociaal domein aan voorbij wilden gaan werkelijk overal bleek te zitten. In de haarvaten van de bureaucratie, in onderzoeksfinanciering, in de curricula van onderwijs, in inspecties, op ministeries. Het zat en zit eigenlijk nog steeds echt overal.’

‘Er is een schrijnend gebrek aan gezamenlijk leren door gemeenten. Een ontwikkelde waarheid over decentralisaties zou je niet meer mogen ontkennen.’

‘Er is zoveel casuïstiek in de afgelopen tien jaar op basis waarvan je de decentralisaties op de schroothoop zou kunnen gooien. Ik denk echt dat we dat niet moeten doen.’

De decentralisaties zijn de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds de start ervan.’ Aldus Jan-Kees Helderman, hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, in *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*, de voorloper van dit boek. Helderman legde in het gesprek toen uit dat het ‘verzekeringsmodel’ dat de verzorgingsstaat was niet meer ‘houdbaar’ was. De Wmo, de Jeugdwet, de Participatiewet zijn volgens hem de ‘codificaties’ van het nieuwe denken over de verzorgingsstaat: van

verzekeringsmodel naar investeringsmodel. En zei hij: 'Als voorzieningen in die verzorgingsstaat er vooral op gericht moeten zijn mensen te ondersteunen in het zoveel mogelijk op eigen kracht leven, op eigen kracht verder kunnen, dan vraagt dat om voorzieningen die vlak bij die mensen georganiseerd en beschikbaar zijn. En dan ga je je realiseren dat het ene probleem met het andere samenhangt.'

Helderman in 2019. Vijf jaar later is de werkkamer nog dezelfde. Deels glazen wanden, net te veel boeken en papier. Iets verderop werken studenten zich in het sportcentrum in het zweet. Het gesprek start met onze vraag of bestuurders die de decentralisaties rond 2015 hebben vormgegeven, wat te verwijten valt, gezien de problemen die sindsdien op het pad van de decentralisaties zijn gekomen. Elders in dit boek noemt de huidige VNG-directeur Leonard Geluk de VNG van toen naïef, toentertijd medeverantwoordelijk bestuurder Erik Dannenberg heeft het over 'enthousiast'. Jan-Kees Helderman toont zich mild. 'Wat ik op gegeven moment ben gaan zeggen is dat bestuurders toen onbewust onbekwaam waren. Dat is lastig, want dan weet je dus niet dat je onbekwaam bent. We hadden, inclusief ikzelf, gewoon niet in de gaten dat de magnitude van de opgave zo groot was.'

Wij herinneren ons talloze bijeenkomsten, onder meer van de VNG, met mensen als Jos van der Lans en Pieter Hilhorst (elders in dit boek ook aan het woord, PHP/MH), die door het land trokken en het evangelie van de decentralisaties predikten. Er klonken toch duidelijke ideeën over hoe het anders moest? Integraal, nabij, meer ruimte voor de professional, meer ruimte voor de burger?

'Dat narratief was er wel, maar alle complicaties en implicaties daarvan waren niet bekend, niet helder voor bestuurders. Eigenlijk was alles aan de nieuwe situatie uitdagend. Van der Lans en Hilhorst hadden het niet over hoe ingewikkeld het contracteren zou zijn, over hoe om te gaan met de Europese aanbestedingsregels, over de rol van de rechterlijke macht in zaken voortvloeiend uit de nieuwe wetgeving.'

Wat voor gedrag zag je destijds bij bestuurders?

'De veranderingen waren voor gemeenten een gigantische uitdaging. Ge-

meenten wilden daarom hun eigen organisatie stabiel houden: we gaan het doen zoals we het altijd deden. Maar juist het zoeken naar die stabiliteit stond het begrijpen en aangaan van de uitdaging in de weg. Er werd aan de vooravond bijvoorbeeld veel gesproken over het ontwikkelen van 100.000+ gemeenten, alleen die zouden deze nieuwe taken aankunnen. Dat voorne- men is heel snel gesneuveld. Besef ook dat het hele idee van rechtmatigheid op de tocht kwam te staan. Ik sprak toen regelmatig lokale bestuursjuristen die zich niet bewust waren van de implicaties daarvan. Bij de oude verzor- gingsstaat past het idee van generieke gelijkheid: iedereen krijgt hetzelfde. Nu gingen we situationeel kijken. Maar hoe kun je dat nou goed doen: goed borgen zonder in willekeur te vervallen? Dat waren en zijn echt moeilijke vragen.’

Verwijten maken aan bestuurders van toen is dan flauw, doet geen recht aan de situatie van toen?

‘Niet zozeer flauw, maar ik denk gewoon niet dat ze het toen beter hadden kunnen doen. We hebben in de jaren daarna de stap gezet van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam. Dat is een cruciale en positieve stap. Ik denk dat we ontdekt hebben dat de verkokering waar we met dat nieuwe sociaal domein aan voorbij wilden gaan werkelijk overal bleek te zitten. In de haarvaten van de bureaucratie, in onderzoeksfinanciering, in de curricu- la van onderwijs, in inspecties, op ministeries. Het zat en zit eigenlijk nog steeds echt overal.’

Leren

Tegelijkertijd staan voor Helderma de inhoudelijke fundamente van de decentralisaties niet ter discussie: integraal, nabij, ruimte voor professionals, ruimte voor burgers. Gericht op wat wel kan, op dat mensen zelf verder kun- nen in hun leven, op herstel. Het ‘nabijheidsprincipe’ bijvoorbeeld heeft zich volgens hem echt bewezen. Voorzieningen en ondersteuning gesitueerd in de buurt, door die vorm van nabijheid wordt begrepen hoe bijvoorbeeld financiële en psychische problemen samenhangen, maar ook nabijheid door professionals dicht bij elkaar te organiseren. Het zijn vormen van nabijheid

die leiden tot integraal werken. ‘Dat heeft zich met de decentralisaties echt bewezen.’

Maar bestuurskundige Helderman is vergeleken met het gesprek vijf jaar geleden wel veel kritischer geworden op gemeenten en hoe zij de decentralisaties uitvoeren. ‘Waar je vind ik wel streng over mag zijn, is wat er sinds 2018 gebeurt, het jaar van de eerste evaluatie, sinds bestuurders, gemeenten zich bewust zijn geworden van hun onbekwaamheid. Kijk naar de Hervormingsagenda Jeugd die zich lange tijd voortgesleept heeft. De hakken in het zand van de partijen die daarbij betrokken zijn. Maar kijk vooral naar het schrijnend gebrek aan gezamenlijk, systematisch leren door gemeenten.’

Kun je dat laatste nader toelichten?

‘Er is nu zoveel ervaring, zoveel meer kennis dan in 2015. We weten zoveel beter wat wel werkt en wat niet. Neem de toegang tot ondersteuning van jeugdzorg, daar is Lokalis in Utrecht een mooi voorbeeld van. Ik ben hier in Nijmegen voorzitter van de raad van toezicht van Oidos, de stichting voor de jeugd en gezinsteams. Hier is heel bewust de stap gezet ook op de manier van Utrecht te gaan werken. Ook elders in het land wordt de laatste jaren geprobeerd de basisondersteuning, waarin ambulante begeleiding gegeven wordt, te verbinden met meer specialistische zorg, maar ook met aanpalende velden: onderwijs, veiligheid, eerste lijn. Dat gaat echt sneller als je als gemeenten kennis en inzichten systematisch met elkaar deelt.’

En dat gebeurt niet?

‘Inderdaad. Dat was in de eerste vijf jaar al niet best, maar toen was het nog te begrijpen, het is in de afgelopen vijf jaar echter niet verbeterd.’

Het kan volgens jou niet meer zo zijn dat een gemeente de toegang tot ondersteuning niet goed geregeld heeft, want daar weten we inmiddels genoeg van?

‘Precies. Een van de grote problemen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat die we zijn, en wat we met de decentralisaties eigenlijk alleen maar versterkt hebben, is dat gemeenten allemaal hun eigen autonomie hebben. Daardoor gaat het van elkaar leren moeizaam. Terwijl, als je weet dat

bepaalde bekostigingsmodellen of vormen van aanbesteding betere kwaliteit in ondersteuning leveren en ons dichterbij de bedoeling van de transformatie brengen, dan is het vreemd als gemeenten dat niet van elkaar overnemen.’

Advocate Renske Imkamp zegt elders in dit boek dat ze na tien jaar nog steeds dezelfde zaken doet. Niels Uenk, de inkoopspecialist die we spraken, vertelt dat hij bij gemeenten nog regelmatig hetzelfde verhaal vertelt als in 2016. Silke van Arum, onderzoeker bij Movisie, ziet wijkteams waarbij ze zich afvraagt wat die anno 2024 aan het doen zijn. Dat kan niet zo zijn, zeg je? ‘Ik vind dat de opgedane lessen meer verplichtend voor gemeenten zouden moeten zijn, dat je een ontwikkelde waarheid over decentralisaties niet meer mag ontkennen. In ziekenhuizen, op universiteiten heb je visitatiecommissies. Dan structureer je het leren, maak je zelfreflectie mogelijk. Dat doen gemeenten helemaal niet.’

Klinkt wel alsof je de bijl aan een belangrijke wortel van de decentralisaties zet, de lokale autonomie.

‘Ik vind juist dat samen leren, samen een bodem in kwaliteit aanbrengen hoort bij lokale autonomie. Het doet ook recht aan het fundamentele beginsel van medebewind wat betekent dat rijksoverheid en gemeente gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de goede en juiste uitvoering van publieke taken. Medebewind betekent niet vrijblijvend autonoom. Daar hoort ook een ondergrens in kwaliteit bij en die ondergrens ligt na tien jaar decentralisaties logischerwijs hoger dan in het begin.’

Koepels van basisscholen hebben het systeem van interne visitaties. Collega-directeuren die bij een school een dag lang meekijken en kritische feedback geven.

‘Ja, dit, en dan ben je dus samen aan het leren.’

Het houdt op een gegeven moment op met het claimen van lokale autonomie? ‘Ja, dat houdt op een gegeven moment op. We stellen ook minimale kwaliteitseisen aan scholen, aan huisartsen. Daar moeten gemeenten naartoe

groeien.’

Bijvoorbeeld met een vorm van inspectie?

‘Dat zou erbij kunnen horen, maar dat is dan het sluitstuk. Je moet zaken als toezicht en inspectie veel meer gebruiken om het leren te bevorderen. Het moet geen dreiging zijn, maar er moet wel verantwoording plaatsvinden.’

Renske Imkamp zei ook dat zeer kwetsbare mensen, bijvoorbeeld ouders met meervoudig beperkte kinderen, voor hun ondersteuning te afhankelijk zijn van de toevallige gemeente waar ze wonen. Iedere lokale overheid vult eigen kracht anders in. Geldt samen leren hier ook?

‘Daar hebben we in het recht op zich een mooi principe voor: het idee van jurisprudentie. Dat inzichten zich ontwikkelen en doorvertaald worden in andere casuïstiek.’

Dat gebeurt niet volgens Imkamp.

‘Dat is dan echt schrijnend. Iets vergelijkbaars geldt voor risicodeling door gemeenten. Ook dat krijgen we nog niet voor elkaar. Er is interbestuurlijk gewoon nog ontzettend veel uit te zoeken.’

Besturingskunst

Vijf jaar geleden, in het gesprek voor *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*, brak Helderman een lans voor ‘experimentele besturingskunst’ bij gemeenten, voor het ‘samen leren’ door beleid en uitvoering binnen een gemeente. Hij noemde het een ‘open bureaucratie’ waar gemeenten ‘80 procent van de tijd bezig zijn met uitvoering in plaats van 80 procent met het maken van beleid’. Beleidsdoelen moesten ‘leerdoelen’ zijn. Nu zegt hij daarover: ‘We dachten dat met de decentralisaties beleid dichterbij de uitvoering zou komen, ambtenaren dichterbij professionals, maar die kloof is in heel veel gemeenten nog net zo groot als voor 2015.’

Wat zit hier dwars?

‘Dat mensen wanneer ze in onzekere situaties terechtkomen, zoals met de decentralisaties, terugvallen op de zekerheden die ze hadden en op het indi-

viduele eigenbelang. Of je nou wethouder, bestuurder, ambtenaar of professional bent. Dat is een heel hardnekkig mechanisme dat tegen iedere vorm van collectieve verbetering in gaat.'

En nu?

'Weet je, ik ben een pragmatist. Pragmatisme is een Amerikaanse, filosofische stroming. En ik denk dat die stroming houvast biedt bij het ontwikkelen van een nieuwe verzorgingsstaat en alles wat daar politiek, bestuurlijk en professioneel bij komt kijken. Dat krijg ik ook mee uit de gemeenten waar ik kom. Kleine stappen, voortdurend samen beschouwen, samen leren, elkaar niet afrekenen, het niet gelijk over prestaties hebben. Maar dat vraagt veel.' Lachend: 'In een kritiek op het pragmatisme zei iemand eens: "*If pragmatism is so wonderful, why does it disappear all the time?*"' En dan denk ik: fuck ja.'

Fuck ja?

'Nou ja, New Public Management is natuurlijk veel makkelijker. Als voorzitter van de raad van toezicht van Oidos zie ik wel hoe moeilijk het is om beleid en uitvoering dicht bij elkaar te houden. De gemeente is tegelijkertijd opdrachtgever en strategische partner. Het enige wat helpt is elkaar voortdurend blijven ontmoeten, elkaar scherp blijven houden op de gemeenschappelijke ambitie die we hebben. Dat moeten we organiseren met elkaar, samen "opdenken". Weer lachend: 'Dat heeft de mensheid natuurlijk altijd geholpen, elkaar ontmoeten.'

En dat dan in 342 gemeenten in Nederland.

'Ja, dat is verdomd ingewikkeld, maar ik zie geen andere gemoedstoestand die ons zinvol verder gaat brengen.'

Wat staat er op het spel?

'Onze samenleving dreigt nu van binnenuit te eroderen. Een die uit elkaar valt in alleen maar individuen die allemaal hun individuele recht willen halen. Waar de trends van individualisering en medicalisering doorzetten. Ik heb ook onderschat hoe ingewikkeld het is dat te keren. Er is zoveel casu-

istiek in de afgelopen tien jaar op basis waarvan je de decentralisaties op de schroothoop zou kunnen gooien. Ik denk echt dat we dat niet moeten doen. Het gaat om sterke buurten, goed samenleven, een betere verdeling van kansen. We hadden al een goed vangnet voor mensen die het moeilijk hebben, maar dat is niet genoeg. Het gaat ook om het investeren in mensen. Dat ze voor zichzelf en voor elkaar kunnen zorgen. Dat is waar we hortend en stotend mee bezig zijn.'

14

‘Het zou goed als gemeenten elkaar dwingender gaan aanspreken’

Leonard Geluk — directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

‘Het idee was dat als een groot aantal kinderen en jongeren eerder en op een andere manier zouden worden geholpen, dat de vraag dan uiteindelijk naar beneden zou gaan. Het tegenovergestelde is gebeurd.’

‘Je mag als gemeenten toch verwachten dat de rijksoverheid zich aan de wet houdt.’

‘De sleutel ligt wat bij mij betreft bij wat we onder de zorgplicht rekenen. Wat ben je als gemeente verplicht te leveren? Bij de meest complexe vormen van zorg is dat evident: voor de tiener met een zware depressie is het geen discussie. Bij lichtere hulpvragen moet je als gemeente kunnen zeggen: “We zoeken samen, in goed overleg, naar een oplossing.”’

Het is een opvallende plek waar Leonard Geluk, directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, ons ontvangt. Niet het hoofdkantoor van de VNG in Den Haag, maar basisschool Het Epos in een buitenwijk van Rotterdam. Volop kleuren in het gebouw, her en der groepjes kinderen, een vriendelijke medewerker wijst ons de weg naar een lokaal. Geluk is lid van de raad van toezicht van Het Epos en heeft er na het interview een vergadering. Hij laat voor het interview de gelegenheid niet voorbijgaan de school

een voorbeeld te noemen van een dankzij de decentralisaties geslaagde vernieuwing.

Het Epos toont, vindt Geluk, de waarde van het ‘verknopen van lokale infrastructuur, van integraliteit’. ‘Dit is zo’n plek waar jeugdzorg verbonden wordt aan het onderwijs waardoor de drempel naar voor een kind belangrijke ondersteuning veel lager wordt, hulp veel nabijer is. Kinderen zitten al op school, waarom zou je dan via een apart traject dat maandenlang duurt en waarbij je door verschillende hoepels moet springen zorg krijgen? Waarom is de ondersteuning niet gewoon in de school of rondom de school beschikbaar? Natuurlijk kan de problematiek soms te zwaar zijn, maar hier blijkt dat je ook vaak verergering kunt voorkomen doordat hulp zo nabij is. Hulp die door de nabijheid ook voor ouders minder bedreigend is.’

Leonard Geluk is sinds vier jaar de voorman van de VNG en geeft in die hoedanigheid de samenwerking tussen Rijk en gemeenten bij bijvoorbeeld de decentralisaties mede vorm. Hij was ook van 2008 tot 2012 wethouder jeugd en onderwijs in Rotterdam en leidde daar de transitiecommissie jeugd in de aanloop naar en in de eerste jaren van de decentralisaties. Wij melden ons onder meer bij hem omdat de relatie tussen Rijk en gemeenten vanaf de aanloop naar de decentralisaties tot nu toe zo moeizaam is. Er lijkt voortdurend gesteggel over geld, wat op het eerste oog niet bijdraagt aan het slagen van de decentralisaties. Geluk knikt instemmend.

‘Ik vind dat het Rijk zich na de start van decentralisaties niet echt als partner heeft gedragen. Kijk, je kan terecht zeggen dat de gemeenten de gedecentraliseerde taken graag wilden hebben en dat het Rijk er vanaf wilde, maar het Rijk heeft zich wel makkelijk van haar stelselverantwoordelijkheid afgemaakt. Het ministerie van VWS heeft bijvoorbeeld niet geholpen bij het ontwikkelen van een innovatieagenda. Gemeenten gingen massaal met wijkteams aan de slag, terwijl je ook 25 andere innovaties had kunnen opstarten. Daar had een landelijke agenda onder kunnen liggen.’

Wat is een ander voorbeeld van het ontlopen van die stelselverantwoordelijkheid?

‘Het vaststellen van een landelijk tarief voor de eigen bijdrage aan de huishoudelijke hulp was echt heftig (vanaf 2019 moesten gemeenten een vast

maandelijks tarief van negentien euro per maand per huishouden vragen voor huishoudelijke hulp, PHP/MH). Daarmee is lokaal maatwerk op dat terrein onmogelijk geworden en zie je dat er bij gemeenten een algemene huiver ontstaan is voor het ontwikkelen van maatwerk. Het idee van het keukentafelgesprek, per situatie kijken wat nodig is, is bijvoorbeeld al snel van tafel verdwenen. De extra korting van 511 miljoen op de jeugdzorg die een tijdlang op tafel lag, heeft ook niet geholpen voor het onderlinge vertrouwen. Dan is het echt een gevecht om geld in plaats van dat je schouder aan schouder staat.'

Dat helpt niet als je wilt veranderen?

'Nee, mede daardoor komt de transformatie nog steeds niet goed uit de verf. Er zijn mooie voorbeelden, maar het gaat natuurlijk te traag.'

Naïef

'Mede daardoor', zegt Geluk. Want behalve die moeizame verhouding met het Rijk zijn de gemeenten zelf in 2014 volgens Geluk 'naïef' geweest. Dat het Rijk financieel 15 procent zou korten met de overgang van taken en middelen in het kader van de Jeugdwet, was bijvoorbeeld toen al bekend en de gevolgen daarvan hadden gemeenten wel mogen voorzien.

'Wij dachten toch dat het moest lukken met die transformatie, maar wat we onderschat hebben, is de hoeveelheid werk die we überhaupt hadden aan de overgang. Bij de Jeugdwet bijvoorbeeld waren we vooral bezig te zorgen dat er geen kind tussen wal en schip zou vallen, dat instellingen niet zouden omvallen omdat gemeenten opeens gingen aanbesteden. Dat was al zo'n enorme opgave dat je al gauw zegt: "Zoek het uit met je innovatie, we gaan eerst zorgen dat het allemaal geregeld is."

Was er toen een inschatting hoeveel tijd gemeenten voor die overgang nodig hadden?

'De jaren 2015 en 2016, dat was het idee. Ondertussen zouden we ook werken aan een innovatieagenda. En daar had VWS dus een rol in kunnen spelen, maar die innovatieagenda hebben we als VNG zelf ook laten liggen. Het gezamenlijk nieuwe ideeën en praktijken ontwikkelen is niet gebeurd.'

Achteraf oordelen is natuurlijk makkelijk, maar hoe kijk jij nu naar de situatie toen?

‘Is het overmoed geweest? Wellicht. Er was bij gemeenten toen bijvoorbeeld op het gebied van jeugd het vertrouwen dat we met het sociaal domein, met onderwijs, met huisartsen iets mooiers dan het oude systeem van de provincie konden bouwen. Er werd toen vaak gewezen naar de wijze van werken in Denemarken, maar ja, die zijn wel eerst 30 procent meer gaan investeren. Uiteindelijk is de VNG toch te naïef geweest. Er was een sterke wil om het te gaan doen, om de decentralisaties te laten slagen.’

‘Een sterke wil’, Erik Dannenberg (elders in dit boek aan het woord, PHP/MH) noemde het in Vijf jaar lokaal sociaal domein ‘enthousiast’. Was er iets van een vangnet voor gemeenten als het niet goed zou gaan, waren daar bijvoorbeeld afspraken over gemaakt met het Rijk?

‘Tja.’ Geluk pauzeert even. Dan: ‘De volgens mij redelijke verwachting was dat als gemeenten medebewindstaken uitvoeren, ze gecompenseerd worden als ze daarvoor onverwachte kosten maken. En dat gaat hier op, gezien het zorgplichtkarakter van de jeugdzorg. Je kan als gemeente niet tegen een jongere zeggen: “Het geld is op, voor jou even niet”, je moet zorg leveren. En dan moet het Rijk in principe bijspringen. Dat is nooit gebeurd, terwijl de tekorten groot waren.’

En terwijl jullie er wel op vertrouwden dat het Rijk bij zou springen?

‘Je mag toch als gemeente verwachten dat de rijksoverheid zich aan de wet houdt? Tegelijkertijd was bij ons dus niet het idee dat we een beroep op het Rijk zouden moeten doen. Gemeenten dachten echt dat het goedkoper zou kunnen, maar waar geen rekening mee is gehouden is de aanzuigende werking van de zorgplicht van gemeenten. Met de nieuwe wet was de deur opengezet voor groepen die normaal gesproken geen gebruik zouden maken van jeugdzorg. Het idee was dat als een groot aantal kinderen en jongeren in het voorliggende veld op een andere manier zouden worden geholpen, dat de vraag dan uiteindelijk naar beneden zou gaan. Het tegenovergestelde is gebeurd.’

Het samenspel tussen Rijk en gemeenten is essentieel voor het welslagen van de decentralisaties.

‘Ook omdat de druk de komende jaren alleen maar toeneemt. Het gebruik van Wmo-voorzieningen is de afgelopen jaren met 10 procent toegenomen. Dat zal zich doorzetten, zeker gezien de vergrijzing. De komende vijftien jaar zitten we met een afnemende arbeidsparticipatie. Ik vind het heel complex. We moeten echt samen optrekken.’

En wat is dat dan, samen optrekken?

‘Dat je als Rijk en gemeenten, en met andere partijen, samen de vraag stelt hoe we een systeem maken waarin we niet voortdurend zaken bij elkaar over de schutting mikken, gegeven de financiële middelen, de demografische ontwikkeling, de afnemende arbeidsparticipatie in zorg en welzijn. Dus ook dat je dan als gemeenten niet gaat snijden omdat je financieel niet uit kan en daarmee het probleem bij de zorgkantoren en de zorgverzekeraar neerlegt. Dat afschuiven is echt niet goed voor de samenleving, echt niet goed voor de mensen die ondersteuning nodig hebben.’

Zit er verbetering in de verhouding tussen gemeenten en Rijk?

‘Er ligt nu een afspraak over het terugdraaien van het vaste tarief voor de huishoudelijke hulp (vanaf 2025 mag er bij het vragen van een eigen bijdrage meer rekening worden gehouden met de hoogte van het inkomen van de aanvrager, PHP/MH). En voor de Jeugdwet hebben we in de Hervormingsagenda nu ook afspraken gemaakt, die moeten nog wel geëffectueerd worden, maar als het Rijk zich daaraan houdt zijn we op de goede weg.’

Er wordt veel gezegd en geschreven over een financieel ‘ravijnjaar’ voor gemeenten in 2026. Hoe erg wordt het?

‘Er liggen twee problemen. Er is een korting van twee miljard doorgevoerd op het gemeentefonds en er is onvoldoende compensatie voor de medebewindstaken van gemeenten op het gebied van Wmo en Jeugdwet. Dat is ook nog eens anderhalf miljard. Als niet een van beide dossiers goed wordt geregeld, dan komt de transformatie echt in de knel. Maar ik ga er gezien de afspraken en de signalen tot nog toe vanuit dat we niet in die situatie gaan komen.’

Leren

Verschillende geïnterviewden in dit boek verbazen zich over het gebrekkige lerende vermogen van gemeenten. Niels Uenk wordt soms bij een gemeente uitgenodigd om hetzelfde verhaal over inkoop te vertellen als hij bij diezelfde gemeente vijf jaar eerder deed. Renske Imkamp ziet dat veel van de rechtszaken die zij als advocate doet dezelfde zijn als bij het begin van de decentralisaties. Silke van Arum ziet anno 2024 in het land wijkteams waarbij zij zich afvraagt 'wat die nou nog steeds aan het doen zijn'. De door gemeenten graag beleden lokale beleidsvrijheid lijkt een duidelijke keerzijde te hebben: gemeenten leren niet, en al zeker niet van elkaar.

Geluk: 'Dat is mij te algemeen gesteld. Ik zie een aantal gemeenten die het leren wel op orde hebben. Die door de jaren heen echt anders werken, maatwerk leveren, gebruikmaken van de drie wetten, nabij zijn. Maar gemeenten kunnen inderdaad meer van elkaar leren. Dat vind ik een verbeterpunt. Stap voor stap als gemeenten samen echt beter worden.'

Waarom is dat niet vanzelfsprekend voor gemeenten?

'Het is wat flauw om het telkens over het geld te hebben, maar de tekorten en de financiële druk hebben veel kapot gemaakt. Stress leidt niet tot de beste beslissingen, draagt niet bij aan overzicht, aan reflectie. Maar het ligt ook aan onszelf. Er is een gebrek aan bereidheid om van elkaar te leren. Er ontbreekt een collectief gedragen innovatieagenda, collectief lerend vermogen.'

Bestuurskundige Jan-Kees Helderman bepleit elders in dit boek een vorm van onderlinge, maar dwingende visitatie bij gemeenten.

'Dat is interessant, maar ook spannend. Want dat gaat dan verder dan een onderzoek met aanbevelingen die je ook kunt negeren. Dit zou dwingender zijn. Dat we als gemeenten elkaar gaan aanspreken, elkaars hogere overheid zijn. Het zou wel goed zijn, we zouden daardoor beter worden in het werk in dit domein.'

'Het zou wel goed zijn', hebben jullie het hier binnen de VNG over?

'Het onderwerp ligt op tafel. Kijk, het vraagt een uitspraak van de leden van de VNG dat we dit willen, dat we het accepteren door collega's aangesproken

te worden, dat er groepsdruk is. Dat zou nieuw zijn voor ons. Ik vind wel dat we daarnaartoe moeten.'

Burgers

De werkelijkheid van de decentralisaties is dat er geld en taken verschoven zijn van rijksoverheid naar gemeenten. Terwijl er wellicht vooral een beweging van overheid naar burger had moeten ontstaan. Decentralisatie-denker en publicist Nico de Boer, inmiddels overleden, had het vaak over de 'verkleuring' van burgers die doorbroken moest worden. Burgers zouden met de decentralisaties meer ruimte krijgen hun leven in eigen hand te nemen. En dat zou dan ook helpen bij het verminderen van de druk op de verzorgingsstaat. Elders in dit boek leggen onder anderen Thijs van Mierlo, voorman van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners, IPW-oprichter Albert-Jan Kruiter en de 'decentralisatie-voorgangers' Jos van der Lans en Pieter Hilhorst uit dat de lokale overheid dit maar lastig blijft vinden, meer ruimte voor burgers. Leonard Geluk knikt instemmend.

'Dat herken ik, ja. Het is niet helemaal hetzelfde, maar toen ik in Rotterdam wethouder was, had ik veel contact met Barend Rombout, stadsmarinier. Die hielp ingewikkelde gezinnen door onder meer studenten uit het mbo en hbo als extra hulpverleners in te zetten. Daar werd van alles van gevonden — het waren geen professionals of ze waren niet gecertificeerd —, maar het bleek wel te helpen om echt binnen te komen.'

Het is alsof gemeenten het te spannend vinden, gewone, ondernemende mensen met gevoel voor burgerschap.

'Dat is misschien ook zo. Wat als het misgaat, wie wordt er dan op aangekeken? En ook: welke garantie hebben we dat het goed gaat? Nu moeten er op een kinderopvanggroep twee leidsters staan, waarvan minimaal een hbo-gecertificeerd, de vraag is of dat ook anders kan. Kan dat ook met een gecertificeerde professional die toezicht houdt en verder met moeders uit de buurt? We hebben het, mede op basis van incidenten, allemaal wel heel erg ingewikkeld gemaakt. Het is soms alsof we het normale leven wantrouwen.'

Er zou een andere relatie tussen burgers en hun overheid moeten ontstaan?
'Ja. En dat geldt niet alleen voor burgers die initiatief tonen. Anderszins denken veel burgers nog in individuele rechten, doen aanspraak op voorzieningen. Ik denk dat je als burger zeker rechten hebt, maar dat recht moet niet per se in termen van specifiek te beschrijven voorzieningen worden beoordeeld. Gemeenten hebben in veel situaties geen zorgplicht. Je kunt als burger zeggen: "Ik wil een scooter" of "Ik wil acht gesprekken met de kinderpsycholoog", maar dat moet en gaat veranderen denk ik. Lokale overheid en burgers kunnen ook samen kijken naar de gehele situatie. Wat is hier nou echt nodig? En dat kan dan ook wat anders zijn dan de die scooter of die acht uur psycholoog.'

Dat vraagt onderling vertrouwen, dat is heden ten dage niet vanzelfsprekend.

'Het kan als de ondersteuning heel nabij is, heel vertrouwd voelt, bijvoorbeeld in de context van een basisschool zoals we hier nu zitten. Dat jeugdzorg dan niet iets bedreigends is, maar iets natuurlijks.'

Kruispunt

Tien jaar decentralisaties. Integraal, nabij, meer ruimte voor professionals, meer ruimte voor burgers. Dat was het idee. Bij elkaar had het geleid moeten hebben tot betere ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben. Het gaat verre van vanzelf, zo leert ook dit interview. Volgens Leonard Geluk staan we met de decentralisaties op een kruispunt.

'Even heel zwart-wit. Er zijn twee bewegingen. Je kunt ten eerste doorgaan met verder juridiseren, met het maken van landelijke afspraken, met vaststellen waar je als burger wel en geen recht op hebt. Met als Rijk financieel niet over de brug komen. Dat is een koers en dan hou je als gemeente weinig speelruimte over. Dan doen we voor burgers het hoognodige. Dan word je weer een uitvoeringsloket. Je kunt echter ook doorzetten op de ingezette weg van decentraliseren, het versterken van de ruimte van gemeenten om samen met hun burgers ondersteuning te ontwikkelen, veel meer vanuit gemeenschap te denken.'

Wat is voor dat laatste nodig?

‘We moeten dan stevige keuzes maken. Dat we diversiteit tussen gemeenten echt accepteren. Niet telkens weer vaststellen dat het tussen gemeenten zo verschillend is, dat was en is precies de bedoeling. In gemeente A krijg je wel een scootmobiel, in gemeente B niet, daar is het anders geregeld. De sleutel ligt wat bij mij betreft bij wat we onder de zorgplicht rekenen. Wat ben je als gemeente verplicht te leveren? Bij de meest complexe vormen van zorg is dat evident: voor de tiener met een zware depressie is het geen discussie. Bij lichtere hulpvragen moet je als gemeente kunnen zeggen: “We zoeken samen, in goed overleg, naar een oplossing.” Het is uiteindelijk een stelselkeuze, de breedte van het zorgpakket. Neem de huishoudelijke hulp, het moet voor gemeenten mogelijk zijn die niet te verstrekken.’

Dat vraagt dan van gemeenten dat ze ook nee gaan zeggen tegen hulpvragen van burgers die dan ook weer heel nabij zijn.

‘Wat ik nu zeg is in de achterban van de VNG een heikel punt. Want als de wet verandert, en er voor veel minder zorg een wettelijke plicht is, dan geeft dat gemeenten de verplichting zelf een afwegingskader te maken. In welke gevallen geef je hulp, in welke gevallen niet? Als je dat doet, kan de rechter alleen nog maar kijken of dat kader goed is toegepast. Maar voor gemeenten betekent dat dat je moet gaan afspreken in welke situatie iemand wel een scootmobiel krijgt en in welke situatie niet. Dat geeft wel druk op de lokale politiek en daar zit niet iedere gemeente op te wachten. Dan is het inderdaad wel weer heel nabij. Dan kan het voor lokale politici fijn zijn te kunnen verwijzen naar landelijke wetgeving. Maar dit is wel het kruispunt waar we nu op staan.’

En de VNG wil door op het in 2015 ingeslagen pad?

‘Ja, zeker, buiten kijf.’



Epiloog — Als we dat hadden geweten

Op de dag dat we aan deze epiloog beginnen, publiceert de Jeugdautoriteit een kritisch rapport over de stand van zaken in de jeugdzorg. ‘Problemen in jeugdzorg onverminderd groot’. Diezelfde dag laat NRC twee gemeentebestuurders aan het woord over de financieel penibele situatie in de Nederlandse gemeenten. Zutphens wethouder Eva Boswinkel zegt: ‘We hebben best veel eenzaamheid onder jongeren, het aantal zelfdodingen stijgt. Daarom investeerden we in jeugdwerk en sociale wijkteams. Tegelijkertijd hebben we een buurtcentrum waar we ervoor zorgen dat migrantenvrouwen een mbo-diploma kunnen halen, terwijl hun kinderen worden opgevangen. Tussen die twee programma’s dreigen we nu te moeten kiezen.’

Het is de oogst van één dag. De financiële problemen van gemeenten, de kwaliteit van de jeugdzorg. Wie de afgelopen tien jaar het nieuws over het sociaal domein gevolgd heeft, kan genoeg munitie vinden om de decentra-lisaties ‘op de schroothoop’ te gooien zoals Jan-Kees Helderma dat in dit boek verwoordt. Het kritische rapport van de Jeugdautoriteit is bij lange na niet het enige. Dergelijke publicaties, zie ook onze inleiding, zijn eveneens te vinden over de Wmo en de Participatiewet. En er is meer: het sterk gestegen aantal mensen met onbegrepen gedrag, overbelaste mantelzorgers, gesloten sociale werkplaatsen, de wachtlijsten in de ggz en de jeugd-ggz, de eenzaamheidsproblematiek. Wijzelf hoorden in de interviews bijvoorbeeld advocate Renske Imkamp over uitgeputte cliënten die zich bij haar melden. Ervaringsdeskundigen Sandra Loerakker, Hannah Hollestelle en Sonja Visser vertelden over de vele mensen die geleden hebben onder beleidsambities als ‘zo lang mogelijk thuis’ en ‘zelfredzaamheid’.

Betekenen de talloze berichten dat de decentralisaties mislukt zijn? Kun je zeggen dat de overheveling van taken en geld van Rijk naar gemeenten per 1 januari 2015 de oorzaak is van alle zorgwekkende trends sindsdien?

‘Mensen in kwetsbare posities zouden beter gesteund kunnen worden door de lokale overheden in samenwerking met de lokale samenleving dan door een overheid die meer op afstand staat.’ Deze in onze ogen treffende formulering van het centrale idee achter de decentralisaties lazen we tijdens onze voorbereiding in het rapport *Uitdagingen in het sociaal domein* (2022) van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Er was tien jaar geleden een aantal argumenten waarom ‘lokale overheden in samenwerking met de lokale samenleving’ betere steun zouden kunnen bieden aan mensen die het nodig hebben. Er zou meer ‘integraal’ gewerkt kunnen worden, ondersteuning zou meer ‘nabij’ kunnen zijn, er zou meer ‘ruimte’ komen voor professionals en meer ‘ruimte’ voor burgers. Er zou anders gewerkt gaan worden, er zou zelfs een ‘transformatie’ plaatshebben. We hebben willen onderzoeken wat er van die argumenten bewaarheid is geworden om zo een idee te krijgen of ‘mensen in kwetsbare posities’ inderdaad ‘beter gesteund worden door de lokale overheden in samenwerking met de lokale samenleving’. De schijnbaar onophoudelijke stroom aan kritische berichtgeving doet een antwoord vermoeden, maar is dat volgens ons niet. ‘Beter ondersteuning’ wil immers niet zeggen dat er geen schrijnende maatschappelijk trends meer zouden zijn, wellicht was het zonder de decentralisaties nog erger geweest zoals bijvoorbeeld Erik Dannenberg stelde.

De lezer van de interviews op de bladzijden hiervoor is het vermoedelijk met ons eens dat van de vier doelen — integraal, nabij, ruimte voor professionals, ruimte voor burgers — er niet één overtuigend gerealiseerd is. Tegelijkertijd zijn er wel degelijk nieuwe praktijken ontstaan. Het lijkt erop dat er geen gemeente in Nederland is waar niet geprobeerd is of geprobeerd wordt integraal, nabij en met ruimte voor professionals en burgers te werken. ‘Her en der gebeuren schitterende dingen’, zei Erik Dannenberg. Groningen werd

in de gesprekken genoemd, Zwolle, Rotterdam, Utrecht. Professionals in wijken en buurten, binnen het sociaal domein, maar ook tussen sociaal domein en eerste lijn, weten elkaar makkelijker te vinden (Houriya Harrane, Sjef van der Klein, Jenny Zwijnenburg). Burgers met een relatief eenvoudige vraag lijken makkelijker dan voorheen de weg te vinden naar ondersteuning. Andere burgers worden steeds meer gezien als partner van professionals, als bron voor lokaal welzijn. Maar in het algemeen, het zal eens niet, blijkt de werkelijkheid weerbarstig.

Integraal? Professionals van wijkteams lopen met hun plannen op de schotten tussen afdelingen van de gemeente. Het gedachte combineren van mogelijkheden uit de drie decentralisatiewetten gebeurt weinig, met name de Participatiewet is uit beeld verdwenen. Over de professional als 'generalist' gaat het niet meer. Nabij? Wijkteams zitten soms niet in de wijk, maar achter een loket in het gemeentehuis. Juist die burgers die het hardst hulp nodig hebben, ervaren grote afstand tot ondersteuning. Gemeenten sluiten in het algemeen nog niet goed aan bij het doenvermogen van hun burgers.

Ruimte voor professionals? Ze werden de individuele hulpverlening ingezogen. Wijkteams hebben weinig eigen budget en mandaat. Professionals zijn overbelast en verkeren in onzekerheid of hun werk er over twee jaar nog wel is. Ruimte voor burgers? Burgerinitiatieven worden nog steeds vooral met wantrouwen bekeken. Gemeenten, professionals, ze zien vooral de risico's. Werken aan collectieve oplossingen is gesneuveld in de overload aan individuele hulpvragen.

En toch. In geen van de gesprekken die we voerden, werden de ideeën achter de decentralisaties ter discussie gesteld. Minder integraal dan? Minder nabij? Minder ruimte voor professionals en burgers? Nee. Wellicht wel minder autonomie voor gemeenten zelf. Dat wel. Je kunt zelfs zeggen dat de beloften nog meer urgent zijn dan in 2015, dat de ontwerpers toen een vooruitziende blik hebben gehad. Met name de personeelskrapte, de stijgende zorgkosten en de maar moeilijk te bedwingen medicalisering en individualisering van problemen van mensen onderstrepen de waarde van de ideeën die de beoogde transformatie van ondersteuning van mensen in kwetsbare positie droegen en dragen.

Het levert bij elkaar in onze ogen een paradoxale conclusie op: hoewel het niet goed gaat in het lokaal sociaal domein, of nog niet, of niet goed genoeg, is het terecht dat er in 2015 gedecentraliseerd is. Burgers, professionals, organisaties, gemeenten, het Rijk: ze moeten door op de ingeslagen weg, vinden onze gesprekspartners. En ze hebben ideeën over hoe meer integraal, meer nabij, met meer ruimte voor professionals en burgers gewerkt kan worden, zodat mensen in kwetsbare posities betere ondersteuning krijgen. Zonder dat we volledig zijn, noemen we hier de in onze ogen belangrijkste.

Hoe het beter kan

De belangrijkste aanbeveling gaat over *leren*. In veel van de interviews wordt geconstateerd dat gemeenten niet goed leren, niet in hun eigen lokale context, niet als gemeenten van elkaar. Inkoop (Niels Uenk), wijkteams (Silke van Arum), juridische kwesties (Renske Imkamp), preventie (Irene Nissen), ervaringsdeskundigheid (Sandra Loerakker): elders bewezen praktijken worden niet overgenomen en binnen de eigen gemeente is er weinig ruimte om bijvoorbeeld als uitvoerende professionals en ambtenaren van elkaar te leren.

In de gesprekken met Jan-Kees Helderman en Leonard Geluk kwam het idee ter tafel om gemeenten elkaar collegiaal, maar dwingend te laten visiteren. Het kan niet zo zijn dat na tien jaar decentralisaties een gemeente in haar beleid een weg inslaat waarvan bekend is dat die niet werkt. Het is eigenlijk verbazingwekkend dat dat nog wel kan. Een krachtiger landelijke kennisinfrastructuur heeft een duidelijke meerwaarde, zo begrepen we uit de gesprekken. Het mag wel wat minder met die op het oog zo heilige lokale autonomie. De kwaliteit van het lokaal sociaal domein en dus de ondersteuning van mensen in kwetsbare posities zou erbij gebaat zijn.

Het ontwikkelen en beter benutten van *kennis* is het tweede idee dat uit de interviews naar boven kwam, onlosmakelijk verbonden met *leren*. In de gesprekken kwam regelmatig ter sprake dat er geen referentiekader is voor het beoordelen van de decentralisaties. Wie wil weten hoe het nu gaat, moet

weten hoe het vroeger ging, voor de decentralisaties. Kennis daarover ontbreekt. En voor zover wij weten, is deze journalistieke verkenning de enige evaluatie van de eerste tien jaar decentralisaties, toch 'de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds de start ervan' (Jan-Kees Helderman). We wijzen in dit verband graag op het historische onderzoek van Sharon Stellaard naar de jeugdzorg. Dergelijke longitudinale inzichten ontbreken verder.

Het ontwikkelen en beter benutten van *kennis* geldt ook lokaal. Vaak makkelijk beschikbare cijfers over het gebruik van soorten zorg en voorzieningen, ook over de mate van concentratie daarvan in wijken in een gemeente, kunnen enerzijds helpen bij het ontdekken van mogelijkheden (Albert-Jan Kruijter) en anderzijds bij het bepalen welke burgers wel of niet in aanmerking zouden moeten komen voor ondersteuning (Niels Uenk, Irene Niessen).

Een zich verantwoordelijk gedragende *landelijke overheid* is een derde nodige verbetering. Na 1 januari 2015 stonden gemeenten er alleen voor. Het Rijk dacht haar bezuiniging te hebben gerealiseerd en speelde sindsdien enkel een belemmerende rol. Denk aan het landelijk vastgestelde tarief bij de huishoudelijke hulp, de jarenlange discussie over de financiering van de jeugdzorg, het vermijden van haar stelselverantwoordelijkheid. De opgedane ervaring met de decentralisaties tot nu toe laat zien dat de rijksoverheid een meer constructieve rol kan vervullen. Bijvoorbeeld door in wetgeving leidende begrippen zoals 'eigen kracht' duidelijker te definiëren (Renske Imkamp). Maar ook door gemeenten bij beleidsontwikkeling en -uitvoering te helpen met landelijk vaststellen wat wel en niet onder de lokale zorgplicht valt zodat helder is op welke zorg een kind of jongere in een gemeente in ieder geval kan rekenen (Niels Uenk, Irene Niessen, Leonard Geluk). Het begrenzen van die zorgplicht, dringend nodig vanwege de financiële en personele krapte, kan gezien de nabijheid (!) en kwaliteit niet van gemeenten gevraagd worden.

We zeggen het hier Renkse Imkamp na: het raamwerk van de decentralisaties verdient versteviging. Op punten gebeurt dat al. Het vaste tarief bij de

huishoudelijke hulp lijkt weer te worden afgeschaft, bij de Participatiewet heeft de landelijke overheid al een vriendelijker bejegening van de mensen in de bijstand voorgeschreven (Patricia van Echteld). In het kader van het landelijk geldende Integraal Zorg Akkoord is een afspraak in de maak dat er financiering voor gemeenten komt voor domeinoverstijgende samenwerking tussen zorg en welzijn waardoor er meer geïnvesteerd zou kunnen worden in sociaal werk.

De landelijke overheid heeft tenslotte een verantwoordelijkheid bij de aanpak van structurele sociale problemen in Nederland. Jos van der Lans zei het met gevoel voor understatement: 'Er is meer nodig dan een wijkteam met twaalf medewerkers.' Bestaanszekerheid, woningnood; het zijn geen kwesties die door het verschuiven van geld en taken naar gemeenten opgelost kunnen worden. Dat dat besef rond 2015 in het enthousiasme over de decentralisaties niet aanwezig leek, is anno 2024 wel weer verwonderlijk.

Burgers helpen zichzelf en elkaar te ondersteunen is het vierde idee om de praktijk van de decentralisaties te verbeteren. Waar 'meer ruimte voor burgers' is ontstaan, is het eerder ondanks dan dankzij professionals en lokale overheid. In een door wetenschap ('evidence') gestut professioneel-bureaucratisch, risicomijdend discours worden burgerinzet en burgerinitiatieven nog steeds met wantrouwen bekeken (Albert-Jan Kruiter, Leonard Geluk, Thijs van Mierlo). Dat is, alleen al vanwege demografische ontwikkelingen, niet meer houdbaar. En Jos van der Lans en zijn toenmalige kompaan Nico de Boer betoogden aan de vooravond van 2015 met recht dat met de decentralisaties de 'verkleuterig' (dixit De Boer) van burgers gekeerd zou kunnen worden. Omkijken naar elkaar hoort bij burgerschap, hoort bij mens zijn.

Pieter Hilhorst stelde in het interview met hem en Jos van der Lans dat 'meer ruimte voor burgers' niet betekent dat lokale overheid en professionals zich terugtrekken, 'loslaten'. Nee, ook 'meer ruimte voor burgers' vraagt ondersteuning, maar een andere. Aanknopingspunten hiervoor zijn bijvoorbeeld te vinden in publicaties waar wij eerder aan werkten: het rapport *Zorgzame*

buurten. Inspirerende initiatieven die het systeem trotseren (2023) en het essay *Eerst het samen leven, dan de gezondheidszorg* (2024). Natuurlijk is in deze beweging de overbelasting van burgers (mantelzorg!) een belangrijke kritische factor.

Het laatste idee ter verbetering van de praktijk van de decentralisaties gaat over het gedrag van *bestuurders* in die praktijk. De optelsom op basis van de interviews geeft geen vrolijk beeld van de bestuurlijke kwaliteit in het sociaal domein. Dat begint bij het 'naïeve enthousiasme' (Erik Dannenberg, Irene Niessen, Leonard Geluk) van bestuurders rondom de start van de decentralisaties. 'We gaan het beter doen'; 'Wir schaffen das'. Daarmee werd het eigen falen bij voorbaat gecreëerd. Jan-Kees Helderma noemt dat nog vriendelijk 'onbewust onbekwaam', maar of bestuurders sindsdien geleerd hebben, is maar de vraag. Renske Imkamp vertelde over wethouders die rechterlijke uitspraken negeren. 'Meer ruimte voor burgers' stuut al gauw op de angst van bestuurders 'dat er iets mis kan gaan' zei onder meer Leonard Geluk. Diezelfde Jan-Kees Helderma wees op het onvermogen bij bestuurders om van elkaar te willen leren. Sharon Stellaard benoemde in haar analyse het gebrek aan werkelijk reflectievermogen bij bestuurders op de contraproductieve patronen in het domein dat zij zelf mee vormgeven.

Wij hebben als stuurlied aan wal makkelijk praten. Maar we denken wel dat we op basis van de gesprekken mogen constateren dat de bestuurlijke kwaliteit in de volle breedte van het sociaal domein heeft geleid tot de beschadiging van mensen die het op zich al moeilijk genoeg hadden. Meer introspectie bij deze beroepsgroep zou dan ook op haar plaats zijn.

Als we dat hadden geweten. In de titel van dit boek zit iets vergoelijkends: 'Ja, als we dat nou hadden geweten.' Er is hoe dan ook een onvermijdelijk, vaak voor burgers en ook professionals hardvochtig, leerproces geweest. We constateerden tijdens een van onze gesprekken bijvoorbeeld dat dat begrippen als zelfredzaamheid, generalist en keukentafelgesprek, zeer populair in de eerste jaren van de decentralisaties, inmiddels uit beeld zijn verdwenen. Maar de titel gaat ook over wat betrokkenen hadden kunnen, hadden mo-

gen, hadden moeten weten. Niet voor niets kwamen we op de titel na het gesprek met Sharon Stellaard. Natuurlijk doe je lessen op wanneer je met iets nieuws begint, maar dat is op voorhand geen excuus. Het pijnlijke, zelfs tragische van het werk in het sociaal domein is dat fouten, verkeerde inschattingen directe gevolgen hebben voor de kwaliteit van leven van toch al kwetsbare mensen.

‘Moedig voorwaarts’, schreef de grote schrijver Gerard Reve eens. ‘Maar waarheen’, volgde er enigszins wanhopig achteraan. Onze vraag was of ‘mensen in kwetsbare posities beter gesteund kunnen worden door de lokale overheden in samenwerking met de lokale samenleving dan door een overheid die meer op afstand staat’. We denken dat het antwoord daarop ja is, maar dat het dringend nodig is het werk dat daarvoor nodig is beter te gaan doen dan in de afgelopen tien jaar. Hopelijk helpen de inzichten en ideeën van de mensen die in dit boek aan het woord komen daarbij.

Piet-Hein Peeters

Marcel Ham

LITERATUUR

- Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk*. Ambo.
- Albers, S. & Kruiter, A.-J. (2020). *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein*. Van Gennep.
- Bekkers, R., Schuyt, T., & Suijs, J. (2023). *Burgercollectieven in Nederland. Een conceptuele en empirische verkenning*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Canoy, M., Smelik, J., & Ham, M. (2023). *Zorgzame buurten. Inspirerende initiatieven die het systeem trotseren*. Movisie.
- CBS (2024, 30 augustus). Meer personen in de bijstand. [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/35/meer-personen-in-de-bijstand](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/35/meer-personen-in-de-bijstand).
- CBS (2024, 30 april). Kerncijfers over jeugdzorg. [cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85099NED](https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85099NED).
- CBS (2024, 18 maart). Gemeenten begroten ruim 9 procent meer lasten voor 2024. [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/12/gemeenten-begroten-ruim-9-procent-meer-lasten-voor-2024](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/12/gemeenten-begroten-ruim-9-procent-meer-lasten-voor-2024).
- De Boer, N. & Van der Lans, J. (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling.
- De Boer, N. & Van der Lans, J. (2014). *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium*. Atlas Contact.
- Duyvendak, J. W., Kampen, T., Tonkens, E., Verplanke, L., & Bredewold, F. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Van Gennep.
- Hilhorst, P. & Van der Lans J. (2013). *Sociaal doe-het-zelven*. Atlas Contact.
- Hilhorst, P. & Van den Wijngaart, M. (2024). *Samenwerking sociaal en medisch domein. Een verkenning*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Jeugddautoriteit (2024). *De stand van de jeugdzorg*. Jeugddautoriteit.
- Kruiter, H. & Westerveen, E. (2020). *Het grote doorbraakboek. Uit de ellende met eersteklas maatwerk*. Instituut voor Publieke Waarden B.V.
- Kruiter, H. & Meiberg, S. (2023). *Mag niet bestaat niet. Doorbreek defensieve routines, help mensen beter*. Instituut voor Publieke Waarden B.V.
- Loots, J. & Peeters, P.-H. (2020). *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*. BoekXpress.

MvT (2014). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. Nr. 3 Memorie van Toelichting, Vergaderjaar Tweede Kamer 2013-2014.

NJi (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Nederlands Jeugd Instituut.

NRC (2024, 7 oktober). 'Het kabinet bewijst alleen lippendienst aan sterke regio's en gemeenten'. NRC.

Peeters, P-H. (2024). *Eerst het samen leven, dan de gezondheidszorg*. LSA Bewoners.

SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2023). *Een brede blik op bijstand*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2023). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2023). *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2024). *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stellaard, S. (2023). *Boemerangbeleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Boom.

Uenk, N. (2019). *Gemeentelijk opdrachtgeverschap in het sociaal domein: inzichten uit een landelijk live experiment*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.

Van Arum, S., Van Rooijen, S., & Kros, K. (2022). *Sociale (wijk)teams: peiling 2022. Vijfde landelijke peiling onder Nederlandse gemeenten*. Movisie.

Van der Lans, J. (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Augustus.

Van der Lans, J. (2010). *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Augustus.

Van der Lans, J. (2024). *Van onderop. Over burgers, professionals, ambtenaren & bestuurders*. Van Gennep.

VNG (2020). *De kracht van wijd reiken. Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.

VNG. Wmo voorspelmodel. wmo voorspelmodel.vng.nl/.

VNG. Monitor waar staat je gemeente. waarstaatjegemeente.nl/sociaal.

VWS (2024). *Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015*. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

