

Terugblik op decentralisatie Goede bedoelingen, trage voortgang

Met drie nieuwe wetten begon in 2015 de decentralisatie van het sociaal domein: Jeugdwet, Participatiewet en de herziening van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Jasper Loots en Piet-Hein Peeters onderzochten hoe de mega-operatie heeft uitgepakt en beschreven dat in de bundel 'Vijf jaar lokaal sociaal domein – Veel gedaan, te weinig bereikt'.

TEKST: LEENDERT DOUMA

De decentralisatie van het sociaal domein wordt gezien als de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds het ontstaan ervan. Meer dan tien miljard euro van het Rijk werd verdeeld over de bijna 400 Nederlandse gemeenten, die vanaf dat moment verantwoordelijk waren voor de inrichting van zorg en welzijn. De decentralisaties zijn dan ook vaak vergeleken met een project als de Deltawerken.

Was de operatie niet een maatje te groot voor de gemeenten, temeer omdat die gepaard ging met een ingrijpende bezuiniging? “Van begin af aan was er veel kritiek”, blikt Peeters terug. “Terecht, want er ontbrak een hoop in de aanloop naar 1 januari 2015, zoals een gedegen financiële doorrekening, inkoopkwaliteit bij gemeenten en betrokkenheid van bijvoorbeeld zorgverzekeraars. De gemeenten kwamen in een volstrekt nieuwe rol: van uitvoering naar beleid. Ze waren te enthousiast in het oppakken daarvan, zeggen sommige experts.”

Maar iedereen is het er achteraf over eens: de inhoudelijke basisprincipes klopten toen. En die staan nog steeds overeind. Peeters vat ze nog eens samen: “Dichtbij. Integraal. Informeel. Meer eigen verantwoordelijkheid. Meer gericht op preventie en positieve gezondheid. En bij die politieke, ideologische argumenten is in de loop der jaren steeds meer praktische noodzaak bijgekomen. Denk bijvoorbeeld aan personeelsgebrek en voortgaande extramuralisering van de zorg.”

Eigenaarschap

Het ontbreekt niemand aan goede bedoelingen. Toch verloopt het proces veel trager dan van tevoren bedacht, zo staat in het boek. Bovendien blijft de overgang van eigenaarschap bij de overheid naar eigenaarschap bij de burger (van verzorgingsstaat naar ‘verzorgingsstad’ naar ‘verzorgingsstraat’, zoals de auteurs dit noemen) stokken op het niveau van gemeenten. Die zijn nu nog te veel

bezig met hun eigen rol. Het is een paradoxale situatie. Peeters: “Aan de ene kant moet je gemeenten de tijd en ruimte geven om de veranderingen te laten bezinken. Of de stuiterbal uit te laten stuiteren, zoals Erik Dannenberg dat in ons boek noemt. Aan de andere kant gaat het om kinderen of kwetsbare mensen met een acute hulpvraag. Daar kun je niet mee experimenteren.”

In het boek zijn veel redenen te vinden dat er nog zo weinig is bereikt. Gebrek aan lerend vermogen en samenwerking bijvoorbeeld. Ook een gebrek aan geld? Peeters: “Inmiddels zijn bij veel gemeenten spannende tijden aangebroken en moeten zij kijken hoe ze financieel uit kunnen komen. Hoe krijgen ze controle op uitgaven aan welzijn en zorg? Bezuinigen, aankloppen bij Den Haag voor extra geld of werkelijk veranderen in werkwijze?” De Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleit voor extra geld, maar de deskundigen in het boek zijn het er over eens dat dit de noodzakelijke creativiteit of vernieuwing in de weg kan staan.

'Je kunt niet experimenteren met kinderen of kwetsbare mensen met een acute hulpvraag'

Eerste lijn

“Het lerend vermogen zit in professionals uit zorg en welzijn die elkaar weten te vinden”, zegt Peeters. “Er ontstaat steeds meer besef dat bijvoorbeeld gezondheid en de financiële situatie van mensen met elkaar verbonden zijn. Er zijn mooie projecten ontstaan, zoals een wijkverpleegkundige en een sociaal werker die samen op pad gaan in het zogenaamde Twinning Project in Rotterdam. Of welzijn op recept voor eenzame ouderen.”

Iedere **nieuwe abonnee** van **De Eerstelijns** krijgt het boek **'Vijf jaar lokaal sociaal domein'** cadeau! Ga naar het colofon op **pagina 43**.

In het boek komt het wat minder aan bod, toch benadrukt Peeters het belang van de eerste lijn als spin in het web in de gedecentraliseerde zorg en welzijn. “Het meest pregnant speelt dat misschien wel in de ggz en jeugdzorg. Daar wordt goed werk gedaan door de poh'ers. In het algemeen is goed contact tussen huisartsen en wijkteams cruciaal. Burgers gaan met problemen toch het eerst naar de dokter.”

Het wordt de komende tijd spannend om te zien hoe de eerste lijn haar sleutelrol gaat oppakken, zegt Peeters. Daarvoor is het nodig dat gemeenten en huisartsen meer verbinding zoeken. Belangrijk is ook hoe zorg en welzijn

gefinancierd gaan worden. Hoe staan de zorgverzekeraars in het vergoeden van preventie? In dat kader is het interessant dat verzekeraar CZ meedoet in een schuldhulpproject in Den Haag. Daarna kunnen gemeenten en professionals verder kijken én faciliteren dat burgers elkaar helpen. Een mooi voorbeeld is volgens Peeters het project Jouw Ingebrachte Mentor (JIM). “Een ervaringsdeskundige uit je eigen netwerk kan beter en structureler helpen dan een professional. Denk ter vergelijking aan roken: je stopt toch eerder als een gestopte vriend of vriendin het tegen je zegt dan iemand uit een wijkteam of een dokter?” <<

'RANDVOORWAARDEN NIET OP ORDE'

Jasper Loots en Piet-Hein Peeters spraken met kenners van de praktijk: onafhankelijke experts die bij veel gemeenten in de keuken hebben gekeken. Met opzet interviewden de auteurs geen bestuurders of ervaringsdeskundigen.



De antwoorden in hun boek komen van de geïnterviewden. Loots en Peeters trekken zelf geen conclusies. Tekenend is dat het boek eindigt met een tweegesprek tussen de auteurs – ze zitten nog vol vragen. De bladzijden daarvoor zijn een soort naslagdocument. De dertien geïnterviewde experts hebben uiteenlopende visies en belichten verschillende aspecten van de decentralisaties. Citaten:

- “De randvoorwaarden voor een geslaagde decentralisatie waren niet op orde.” (Niels Uenk, inkoopadviseur PPRC)
- “De meest kwetsbare mensen in een gemeente gaan geen bezwaar maken.” (Tim Robbe, advocaat/juridisch adviseur in het sociaal domein)
- “Gemeenten konden niet eerst leren hoe dat inkopen werkt.” (Niels Uenk, inkoopadviseur PPRC)
- “Gemeenten organiseren langzaam maar dwars door beleidskokers heen oplossingen.” (Pieter Hilhorst, publicist, lid Raad voor Volksgezondheid en Samenleving)
- “Gemeenten hadden weinig interesse in het gedrag van andere partijen in het sociaal domein.” (Bianca den Outer, directeur Jb Lorenz)
- “We moeten concluderen dat veel gemeenten dit niet alleen kunnen.” (Marcel Boogers, hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur, Universiteit Twente)