

Gezin (de)centraal: hoe voorkomen we de ‘centralisatie van de decentralisaties’?

Een jaar geleden startten de auteurs van dit artikel samen met de Bestuurdersvereniging een ‘jeugdwethoudersnetwerk’. Het idee was dat de CDA-wethouders die de decentralisatie van de jeugdzorg aan het voorbereiden waren steun aan elkaar konden hebben door het uitwisselen van informatie. We organiseerden enkele bijeenkomsten met de Kamerfractie. Het eerste uitwisselpunt was al direct ‘raak’. Iedereen wilde, vaak op basis van al ontwikkelde lokale visies, het gezin centraal stellen, uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht, maar iedereen zag ook in de praktijk welke problemen er rezen als je écht afwilde van bureaucratie, vertrouwen wilde geven aan ouders (of jongeren) zelf – als je niet al twijfelde aan die ‘eigen kracht’ bij echt problematische gezinnen... En vooral: als je nog nauwelijks wist welke risico’s er allemaal op je afkwamen als je verantwoordelijk werd voor die relatief kleine maar ongelooflijk dure groep van kinderen en gezinnen.

door Peter Cuyvers & Michiel van der Vlies

Drs. G.B. van der Vlies is wethouder Hendrik Ido Ambacht.

Drs. P. Cuyvers is beleidsadviseur en auteur van diverse WI-rapporten over jeugd en gezin.

Veel wethouders zagen hun mogelijkheden beperkt doordat er op landelijk niveau toch weer een enorme *centralisatiebeweging* gaande was, met verplichting tot regionale samenwerking, het behoud van allerlei verantwoording in de nieuwe wet, etc. (En op dat moment was er nog niet eens een nieuw kabinet met een 100.000+ opvatting...).

Aan de andere kant hoorden we bij de bijeenkomsten enorm enthousiaste en positieve verhalen van wethouders die heel concreet aan de slag gegaan waren. Daarbij was de enorme *overlap* tussen de decentralisaties een terugkerend thema. Om het kort door de bocht samen te vatten: of het nu ging om passend onderwijs, sociale werkvoorzieningen of dus jeugdzorg, in feite kwamen de wethouders eenvoudigweg *steeds dezelfde gezinnen* tegen. Dat was vooral duidelijk voor wethouders die meer dan één decentralisatie in portefeuille hadden, maar er waren ook heel veel verhalen over uitstekende samenwerking op lokaal niveau binnen het ‘sociale domein’ die op hetzelfde neerkwamen.

Het leek ons nuttig om daar meer van te weten, dus hebben we een (bescheiden) onderzoek uitgevoerd onder een tiental wethouders met drie of meer decentralisatieportefeuilles. Het verslag daarvan is intussen op te vragen via de Bestuurdersvereniging (bsv@cda.nl). De conclusies willen we hier kort samenvatten in een aantal duidelijke aanbevelingen die uit de praktijkverhalen naar voren komen. Om dat extra concreet te maken hebben we zelfs een poging gedaan om de aanbevelingen te vertalen in een soort ‘stappenplan’ met als doel om te kunnen vasthouden aan de CDA-visie, een visie waarin werken van onderaf (subsidiariteit) en samenwerking echt centraal staan, gebaseerd op vertrouwen, niet alleen in de inwoners zelf, maar ook in de professionals van de hulpverlening, de bestuurders van instellingen, etc.

Conclusies

Onze eerste conclusie kunnen we samenvatten als: **het probleem ligt niet in de gedeelde visie, maar in de vertaling daarvan naar de praktijk**. Vrijwel alle gemeenten beschikken over visiedocumenten waarin de concepten van eigen kracht, lokale aanpak, meestal wijk- of buurtgebonden en integrale hulpverlening over het hele sociale domein centraal staan. Zodra deze visies echter uitgewerkt worden, ontstaan er enorme verschillen: het maakt bijvoorbeeld nogal wat uit of je het sociale wijk-/buurtteam als een nieuw gemeentelijk loket ziet of als een samenwerkingsproject van de aanwezige hulpverleners, of je het als onderdeel van je eigen netwerk voor je Centrum voor Jeugd en Gezin ziet of dat je – zoals sommige gemeenten doen – de voorzieningen via een aanbesteding laat overnemen door een enkele partij op de ‘zorgmarkt’. Het is bijna verbijsterend

Wat blijft er over van een evident CDA-betoog als onder de vlag van ‘eigen verantwoordelijkheid’ in feite toch de markt of de overheid de dienst uitmaken?

hoe verschillend de ‘praktijken’ zijn die onder dezelfde visie worden uitgewerkt. Veel CDA-bestuurders vroegen ons bij de lokale en regionale bijeenkomsten om juist aandacht te besteden aan een CDA-uitwerking van een in essentie christen-democratische visie. Anders geformuleerd: wat blijft er over van een evident CDA-betoog als onder de vlag van ‘eigen verantwoordelijkheid’ in feite toch de markt of de overheid de dienst uitmaken?

De tweede conclusie is iets positiever en valt samen te vatten als: **je kunt meer dan je denkt**. Alle ondervraagde wethouders rapporteren dat ze nauwelijks uit de voeten kunnen met datgene wat de centrale overheid aan het doen is: de wetgeving komt traag en verandert voortdurend, er is een enorm gebrek aan duidelijke cijfers op elk terrein. En vooral: datgene wat wethouders echt nodig zeggen te hebben, namelijk de beleidsvrijheid om zelf te ontschotten en te bundelen binnen het sociale domein, is nog lang niet gerealiseerd! Diverse wetten moeten nog worden vastgesteld en het is echt de vraag of er geen nieuwe 'centralismen' zullen komen. Tot die tijd geldt echter volgens wethouders die zelf aan de slag gegaan zijn dat je veel verder kunt komen dan je denkt! We hebben elders in dit dossier een paar heel praktische tips opgenomen en in het rapport staat een uitgebreide lijst van mogelijkheden waarmee je je eigen lokale ontschottingsbeleid in het sociale domein kunt voeren binnen de bestaande mogelijkheden.

Daarmee zijn we ook direct bij de derde conclusie: er is grote **behoefte aan praktische instrumenten**. Of het nu gaat om manieren om je eigen cijfers (en risico's) in kaart te brengen, inzicht te krijgen in de organisatie van het hulpverleningsveld of – dat vooral! – de beste manier om je 'inkoop' te organiseren, iedereen realiseert zich dat je als wethouder dat soort zaken nodig zult hebben en is er dus naarstig naar op zoek. Wij denken dat er op dit moment veel te winnen is met onderlinge uitwisseling en (beter) gebruik van datgene wat er op landelijk niveau al is gedaan in projecten als Achter de Voordeur (zie de blokken met praktische tips op pagina 14 en 15).

De vierde conclusie is het belang van een **'transparante' (werk) relatie met de huidige instellingen**. De term 'transparant' is gekozen omdat het lastig is om een woord als 'goed' te gebruiken in een situatie waarin de rollen glashelder zijn en instellingen weten dat gemeenten minstens 25 procent minder budget voor ze hebben. Die situatie leidt tot allerlei ongewenste effecten, zoals – door alle wethouders als zeer negatief ervaren – publiciteitscampagnes van instellingen ('stapels vierkleurenfolders'). Veel wethouders rapporteren ook dat ze bang zijn voor of ervaring hebben met het 'uit elkaar gespeeld' worden door grote instellingen die vaak bijna een monopolie hebben in hun gebieden. Daar staan echter ook zeer positieve verhalen tegenover van wethouders die samen met instellingen zoeken naar oplossingen. Want om een citaat te gebruiken 'Eigenlijk is het heel simpel, zij weten ook exact wat ons probleem is... en veel beter dan ik zelf ook met problemen zitten in hun logistiek, dienstverlening, resultaatmetingen, enzovoort. Dat los je niet in een paar jaar op, maar je kunt er beter open over onderhandelen dan allebei een duur adviesbureau inhuren om elkaar dwars te zitten...'. Kortom: een breed gedeeld pleidooi voor **samenwerking**, tot en met het opnieuw opstarten van allerlei coöperatieve initiatieven op wijk- en buurtniveau, lijkt een goed bij het CDA passende conclusie.

De vijfde maar zeker niet minst belangrijke conclusie is om **heel praktisch en vooral heel kleinschalig van start te gaan**. Vrijwel alle ondervraagde wethouders stelden dat ze 'pas echt begrepen hoe het werkte toen ze een concreet geval wilden oplossen'. Het in kaart brengen en volgen daarvan was een ideaal 'praktijkexperiment' om greep op de materie te krijgen, maar ook om te ervaren



wat voor problemen hun inwoners zelf én de hulpverleners hadden en hebben met het huidige systeem. En vooral ook: hoe ongelooflijk veel middelen in geld en tijd er verspild konden worden omdat eenvoudige – door iedereen gewenste – oplossingen door protocollen, kokers en schotten etc. onmogelijk waren. Een van de ondergetekenden heeft zelf recent meegemaakt dat een onderkoelde op straat aangetroffen zwangere vrouw met een kind van drie jaar niet terecht kon bij de aanwezige opvangmogelijkheden: bij de een moest je mishandeld zijn, bij de ander mocht het kind niet mee. Met als gevolg dat de vrouw een nacht in de cel zou moeten doorbrengen... tot er een uithuisplaatsing was en vrouw en kind elk naar een aparte opvang konden. Dat is voorkomen door een Samaritaan die de 55 euro voor een kamer in een Bed&Breakfast betaalde... en de volgende dag een buskaartje kocht waarmee de vrouw terug naar haar familie in het buitenland kon reizen. Let wel: iedere wethouder die we spraken kon moeiteloos een aantal van deze voorbeelden oplepelen. We vatten dat samen onder termen als **handelings- en resultaatgerichtheid**, het vermijden van het 'doorschuiven' van problemen naar een volgend onderdeel van een of andere keten.

Het genoemde voorbeeld wijst overigens tot slot nog op een ander vaak genoemd knelpunt: het is geen uitzondering dat wethouders in dit soort situaties afhankelijk zijn van 'particuliere Samaritanen', vaak inderdaad feitelijk de in hun gemeente nog beschikbare kerkelijke fondsen overigens. Wethouders die zelfs maar de meest eenvoudige – en direct 'renderende' investering in een bepaald gezin willen doen, hebben daar eenvoudigweg de middelen niet voor. Bij een stelselherziening moet je echter kunnen beschikken over 'frictiemiddelen'. In dit geval: integrale hulpverlening opstarten als alle budgetten vastliggen per indicatie is gewoon niet te doen. Er zijn ontschotmiddelen beschikbaar in sommige gebieden op beperkte schaal, maar daarvoor zijn gemeenten afhankelijk van bijvoorbeeld provincies die experimenten toestaan. Het destijds door staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten voorgestelde 'loopplankje' wordt regelmatig genoemd: er is hoe dan ook grote behoefte aan een innovatieregeling waarmee gemeenten echt middelen per gezin zouden kunnen ontschotten.

Tot zover de samenvatting. Uiteraard kunt u bij ons terecht voor verdere informatie: vanuit het CDA-jeugdoudersnetwerk zullen wij samen met de Bestuurdersvereniging ook nog regionale bijeenkomsten voor uitwisseling organiseren. •

Reageren? cuyvers@dataweb.nl

Interview met Willem van Leeuwen

Wat is er nog CDA aan de civil society?

door Peter Cuyvers

Het woud van de decentralisaties kent heel wat bomen. Wie daartussen staat verliest soms het overzicht over het hele bos. Reden om iemand uit een ander domein dan dat van de huidige sterk op zorg en steun gerichte decentralisaties – maar met heel veel ervaring in het lokaal bestuur – te vragen mee te denken. Ik sprak over de decentralisaties met Willem van Leeuwen, voormalig voorzitter van de koepel van woningcorporaties Aedes. Op dit moment is hij onder andere voorzitter van Buurtalliantie en fellow bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Wat is uw belangrijkste advies voor CDA-bestuurders?

‘Om met de deur in huis te vallen: het CDA en zeker alle bestuurders van het CDA moeten wat mij betreft van hun stoel en achter hun tafel vandaan komen en zelf de wijken ingaan. Er wordt nog steeds veel te weinig aangesloten bij het zelforganiserende vermogen van burgers als de kracht van de samenleving. Een goed CDA-bestuurder is volgens mij iemand die zijn jeukende handen op zijn rug weet te houden en anderen vraagt om zaken op te lossen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De CDA-raadsleden uit Breda beschreven dat overtuigend met mooie voorbeelden in het februari-nummer van Bestuursforum!’

‘Een goed CDA-bestuurder is iemand die zijn jeukende handen op zijn rug weet te houden en anderen vraagt om zaken op te lossen waarvoor zij verantwoordelijk zijn’

Het CDA is toch altijd al de partij geweest van ‘subsidiariteit’, van samenwerking, van eigen kracht van mensen?

‘Ja, maar dat verhaal hebben we van ons brood laten eten door andere partijen. Iedereen heeft het over de verantwoordelijkheid van mensen en over de nieuwe “civil society”. Blijkbaar is het middenveld ineens niet meer ouderwets als je er een Engels woord voor gebruikt. Maar het wezenlijke verschil zit in de manier waarop je dat aanpakt, waarop je echt met mensen omgaat. Ik hoor bijvoorbeeld minister Plasterk zeggen dat “burgers ook bepaalde taken kunnen uitvoeren”, ik zie VVD-bewindslieden op Justitie inzetten op websites waarmee bewoners de politie helpen met de opsporing. Dat is allemaal prima, maar het blijft een verhaal “van bovenaf”, van bestuurders die moeten bezuinigen en het dus heel handig vinden dat ze wijkbewoners hun eigen groenvoorziening kunnen laten onderhouden. Als CDA-bestuurders in dit verhaal meegaan graven ze hun eigen graf.

Zowel op gemeentelijk maar ook op landelijk niveau zijn CDA’ers te vaak meegegaan in het denken van staat of markt. We hebben steun gegeven aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken waarbij de ene keer het instrumentarium van de staat, de overheid werd gebruikt en de andere keer een greep werd gedaan in de gereedschapskist van de markt. We hebben ons eigen verhaal over de civil society onder de korenmaat gehouden en het gereedschap dat erbij hoort is verroest.’

Hoe moet het dan wel?

‘We moeten het lef hebben om echt bij het begin te beginnen, niet eerst door je ambtenaren plannen laten maken en dan “inspraak” organiseren. Begin met te vragen aan mensen in een wijk wat volgens hen prioriteit moet krijgen en ga dan samen met hen kijken wat je eraan kunt doen. En heb dan ook het lef om ze een deel van het geld daarvoor te laten besteden... Het grootste gevaar van de decentralisaties is volgens mij dat de wethouders vooral weer heel “bestuurlijk” handelen, nieuwe loketten maken, nieuwe structuren ontwikkelen, veel energie steken in die regionale samenwerking voor een heel kleine groep van ernstige problemen.

Er is overigens ook nog een andere kant aan deze vraag. Lokale bestuurders en hun ambtenaren staan de hele dag bloot aan de invloed van de gevestigde maatschappelijke organisaties. Voor je het weet kom je tegemoet aan hun institutionele belangen en maak je overeenkomsten waarin burgers hun probleem en voorgestelde aanpak niet herkennen. Waarom zou je als lokaal bestuurder geen eisen stellen aan de lokale inbedding van die maatschappelijke organisaties? Als het bestuur van een maatschappelijke organisatie niet aantoonbaar verbonden is met de mensen waarvoor ze werken, niet is ingebed in de lokale samenleving, dan doe je toch gewoon geen zaken met ze? Ik vind bijvoorbeeld dat wethouders aan alle instellingen moeten vragen om hun organisatie zo in te richten dat er iemand echt besluiten kan nemen in een bepaalde gemeente. Het is absurd dat een manager tegen een wethouder kan zeggen: “Ik kan u helaas niet leveren in deze wijk wat u nodig heeft, want dat mag niet van het hoofdkantoor”.’

Hoe weet je zeker dat je niet met maar een paar niet-representatieve mensen met een eigen agenda praat?

‘Die vraag is terecht. Laat ik beginnen met een anekdote, of liever gezegd een probleem dat ik in een gemeente tegenkwam, waar niet minder dan 80 procent van de ambtenaren buiten de gemeente zelf woonde. Die kwamen met hun auto naar de parkeergarage van het stadhuis, schreven hun nota’s en beschikkingen en reden dan weer terug. Als je als bestuurder niet zorgt voor echt goede informatiekanalen dan ben je meteen al gezien. Maar met de huidige stand van de techniek kun je echt heel interactief zijn, er zijn al gemeenten die bijvoorbeeld jongeren in een wijk regelmatig vragen stellen via hun mobiele telefoon. Er gaat echter niets boven echt met mensen praten... en ze zelf aan het roer zetten. Ook daar zijn prima methoden voor, zoals steden als Chicago en Detroit bijvoorbeeld alleen maar projecten betalen waar minstens een derde van de bewoners van een wijk hun goedkeuring aan geeft.’

Maar de decentralisaties gaan vooral over mensen met een zorgbehoefte, gebrek aan inkomen, opvoedingsproblemen, het hele ‘sociale domein’, kunnen die wel zelf hun problemen oplossen?

‘Nee, maar als je ze niet eens de kans geeft, blijven ze hun hele leven afhankelijk en dat is de ramp die we nu meemaken. Gezinnen die al jarenlang met tientallen hulpverleners zitten en er niets mee opschieten. Ook hier moet je beginnen met persoonlijk contact en samenwerking en dan op maat ondersteunen wat ze echt niet zelf kunnen.’

Er zit zoveel kracht in mensen zelf! We hebben te maken met de negatieve kanten van de doorgeschoten verzorgingsstaat. De WRR heeft daar een mooi advies over geschreven met de veelzeggende titel *Van verzorgen en verzekeren, naar verbinden en verheffen*. En als ik het toch over de WRR heb, staat het rapport *Vertrouwen in de burger* met ezelsoeren op een prominente plaats in de kast? Dan kan het laatste advies van de ROB *Loslaten in vertrouwen* er nog wel naast! Het gaat erom dat de overheid zoveel mogelijk de kracht van burgers en de samenwerking van die burgers stimuleert. Dat oplossingen die van de burgers zijn, gefaciliteerd worden. En dat er op een schaal gewerkt wordt waar de burger bij kan.

Concreet betekent het dat de professionals van de gemeente en de maatschappelijke organisaties werken vanuit de leefwereld van de burger, dat ze niet denken vanuit hokjes en kokers maar samenwerken op de schaal van de burgers en hun samenwerkingsverbanden. En geloof me, vrijwel alle professionals die de laatste tien jaar in dienst zijn gekomen, willen niet anders! Ik kom ze bij bosjes tegen bij de activiteiten van Buurtalliantie. De burgers en de professionals zijn toe aan een andere manier van werken en hebben behoefte aan andere vertegenwoordigers en bestuurders bij de



gemeente, aan politici en bestuurders die naast hen staan en rugdekking geven als ze de grenzen opzoeken van knellende regels en van de praktijk losgezongen systemen. Politici en bestuurders die ruimte geven aan de samenleving, kleinschalige innovaties toejuichen en bereid zijn om hun nek daarvoor uit te steken omdat de regels van gisteren, vandaag een hinderpaal blijken. Ik noem dat in de meest positieve zin “activistisch besturen”. Dat is wat mijn betreft ook een goede invulling van radicaal kiezen voor de samenleving.’ •

Reageren? cuyvers@dataweb.nl

Decentralisatie sociaal domein in cijfers

Duizend euro per inwoner?

Er zijn decentralisaties doorgevoerd, er lopen er nog een drietal... En ze hebben allemaal hun eigen cijfers die ook nog regelmatig veranderen door het vaststellen van nieuwe kortingen. Het blijkt lastig voor gemeenten om inzicht te krijgen in alle financieringsstromen, mede omdat de cijfers van tientallen bronnen afkomstig zijn en iedere keer net anders worden samengesteld.

door Peter
Cuyvers

Uiteindelijk is het echter de bedoeling dat gemeenten zo ontschot mogelijk over die financiën gaan beschikken. En op dat punt is (be)rekenen juist relatief eenvoudig: met de huidige decentralisaties is nog ongeveer € 10 miljard te verwachten uit het Gemeentefonds, iets meer dan € 600,- per inwoner. De 'totalen' voor het sociale domein, inclusief al gedecentraliseerde taken zijn recent op ongeveer € 16 miljard berekend, bijna een verdubbeling van het Gemeentefonds overigens, een bedrag van € 1000,- per inwoner van uw gemeente.

Misschien is de volgende kennis dan behulpzaam: hoe groot of klein uw gemeente ook is, van die € 1000,- per inwoner komt (uiteindelijk) meer dan de helft terecht bij de ondersteuning van een relatief kleine groep van huishoudens. Dus: als uw gemeente 50.000 inwoners telt, en dus over een budget in het sociale domein beschikt van ongeveer € 50 miljoen, dan gaat *bijna de helft daarvan* naar de kleine groep huishoudens met de grootste problemen. In het schema zijn de verhoudingen – globaal, per gemeente kan dat uiteraard verschillen! – in beeld gebracht.

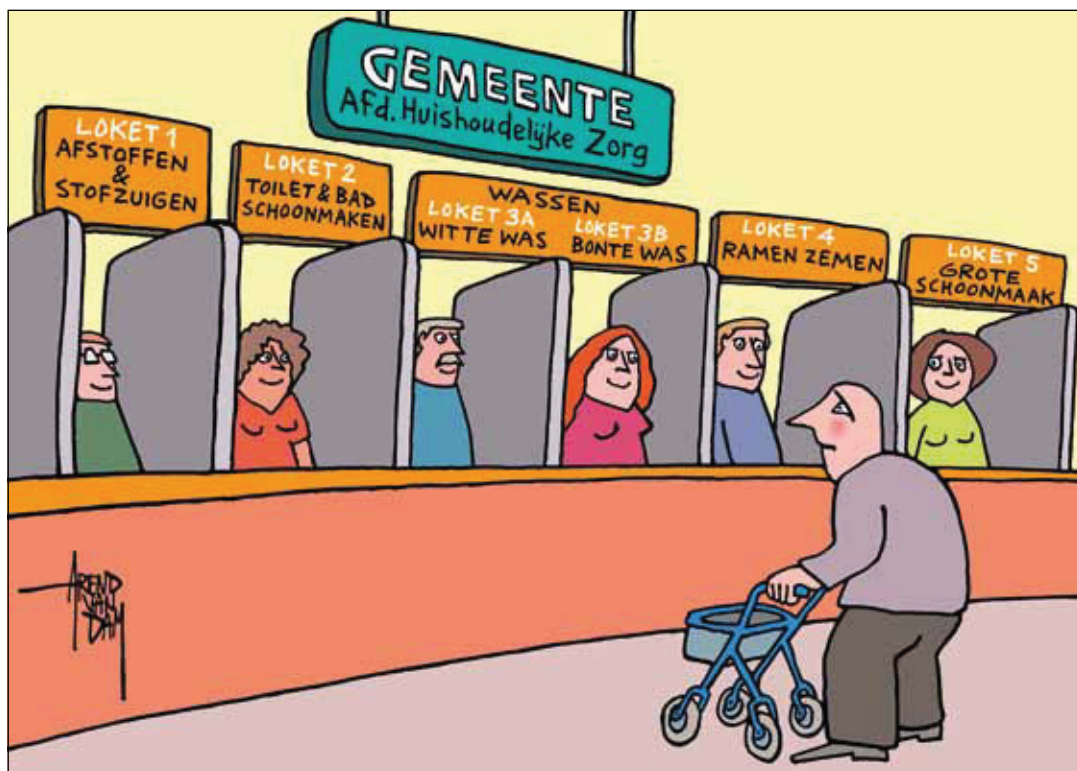
Data-mining

De verschillende diensten van uw gemeente hebben enorm veel gegevens die ze op dit moment alleen maar gebruiken voor hun eigen specifieke doelen. Er zijn uitstekende, goedkope en snelle methoden om deze gegevens bijvoorbeeld op het niveau van 'geografische gebieden' (wijken, buurten of zelfs straten) te combineren zonder problemen met privacy.

Contractenanalyse

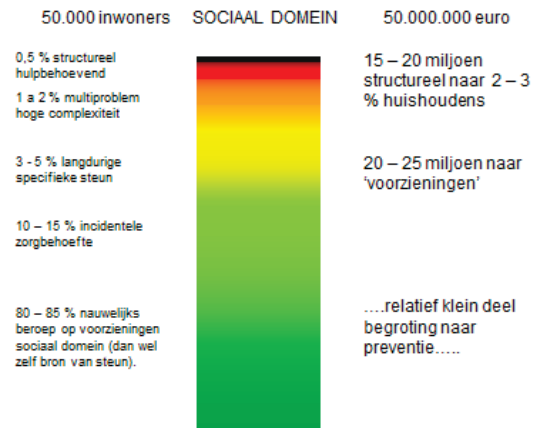
Voer een 'contractencheck' uit om na te gaan wat de feitelijke verplichtingen van uw gemeente zijn als het gaat om de instellingen in het sociale domein. De kans is groot dat u ontdekt dat:

- Meer dan driekwart van uw contracten gesloten is met een relatief kleine groep instellingen;
- Uw feitelijke verplichtingen veel minder zijn dan datgene wat er jaarlijks in rekening gebracht wordt.



Om daarbij misverstanden te voorkomen, bij de 'zwaarste' groep multiprobleemgezinnen gaat het om meer dan € 100.000,- per huishouden, maar dat geld komt maar voor een zeer klein deel echt terecht bij deze mensen zelf, het grootste deel zit in de gemiddeld meer dan tien hulpverleners die elk budget hebben voor een eigen taak, gezinslid, etc.

Er is op dit moment consensus over de aanpak als het gaat om de inzet van 1Gezin1Budget1Plan voor deze groep. Alle deskundigen, tot en met de professionals zelf, zijn ervan overtuigd dat alleen al door betere organisatie dezelfde of betere kwaliteit voor (veel) minder geld mogelijk is. Dat levert echter ook een aantal zeer 'operationele' vragen op: hoe zijn deze huishoudens te 'identificeren'... en hoe zijn de effecten van gerichte inzet te meten. Over die vragen zal de Bestuurdersvereniging binnenkort een aantal speciale sessies voor wet-houders in het sociale domein organiseren. •



Werk met ontschotte budgetten voor straten of buurten

Tel al het geld dat 'samenkomt' in een straat bij elkaar op en ga na wat daarvan ontschot in te zetten is, bijvoorbeeld voor initiatieven samen met bewoners zelf...

Volgmeting

VOLG is een afkorting van 'Volledig Ontschotte Lokale Gezinsondersteuning'. In dit project, gefinancierd door vws is een meetinstrument ontwikkeld waarmee gemeenten de integrale ondersteuningskosten van elk huishouden of gezin snel in kaart kunnen brengen zonder problemen met de privacy. Het project heeft veel publiciteit gehad omdat deze kosten enorm kunnen oplopen, tot meer dan € 100.000 per gezin per jaar, als alle cijfers uit het sociale domein bij elkaar worden opgeteld.

Achter de voordeur / Eén gezin, één budget, één plan

De informatie uit het project 'Achter de Voordeur' (ministerie van BZK) is gebundeld in een e-boek en bevat onmisbare informatie voor elke gemeente waar serieus werk gemaakt wordt van integrale gezinsondersteuning. Het leernetwerk van dit project omvat al meer dan vijftig gemeenten en iedereen die serieus werk wil maken van 1Gezin1Budget1Plan kan direct terecht bij dit project voor informatie.

