

Sociaal domein op koers?

Is de decentralisatie van zorg en bijstand van Rijk naar gemeenten effectief geweest?

Door Hub Crijns

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiceerde in december het onderzoek 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid'. Het beeld dat wordt geschetst is niet rooskleurig. Een onthullend boek. Hub Crijns bespreekt het uitvoerig.

Weet u nog?

Weet u nog dat het kabinet Rutte II bij de start flink moest bezuinigen? Meer dan zes miljard moest er opgehoest worden. Je kunt bij zulke keuzes denken aan het verhogen van de belastingen voor de hoge inkomens en grote vermogens en voor de grote internationale multinationals. Daar zit het geld, dus daar moet je het gaan halen. Maar het kabinet Rutte II dacht er anders over en ging het geld halen in het sociaal domein: bij de bijstand, bij de opvoeding en jeugdzorg, en bij de zorg. Het sleutelwoord was om participatie in de samenleving mogelijk te maken voor mensen die dit niet (helemaal) op eigen kracht kunnen. De koning zorgde voor de introductie van de participatiesamenleving. Onder dat motto werd vijf jaar geleden na een lange tijd van politiek debat gestart met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. De uitvoering van deze drie sociale wetten ging van het Rijk naar de gemeenten toe vanuit de gedachte dat de gemeente dichterbij de burgers zit en dus betere maatvoering kan leveren dan het Rijk. En de beleidsmakers gingen er van uit dat om de mensen die nog niet helemaal op eigen kracht kunnen partici-



peren een netwerk van mensen staat dat ondersteuning levert: familie, burens, vrienden, maatjes. De positieve gedachten achter deze ingrijpende ombouw van diverse stelsels zijn acht tot vijf jaar geleden breed uitgemeeten. De bezuinigingen die het Kabinet Rutte II aan de decentralisatie verbond werd door de meeste gemeenten voor lief genomen. Men wilde dolgraag meer te zeggen krijgen over het sociaal domein. Maar zes miljard minder voor eenzelfde vorm van uitvoering is al een hele klus. En in de voorbije vijf jaar zijn de sociale problemen in de samenleving niet minder geworden. Uit de diaconale praktijk komen signalen van eerder meer. Dus is er iets terecht gekomen van die idealen en verwachtingen?

Verwachtingen niet gerealiseerd

De resultaten blijven in de praktijk achter bij de verwachtingen van deze decentralisatie. De deelname van mensen met een beperking aan de samenleving is niet toegenomen, er zijn nog steeds knelpunten in de jeugdzorg en de kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking zijn nauwelijks verbeterd. Dit concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in het in december verschenen onderzoek 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid'. De verwachtingen van het nieuwe beleid waren te hoog gespannen, bijvoorbeeld over de zelfredzaamheid van mensen en een zorgzamere samenleving. Gemeenten behalen (nog) geen betere resultaten dan het rijk. Misschien mag je zeggen dat er door de vele bezuinigingen zelfs voorzieningen zijn afgebroken. De auteurs reiken aan het slot van hun boek de gedachte aan, dat de betrokken ministeries nu aan zet zijn om meer realistische doelen te stellen, regels beter op elkaar af stemmen, en hogere budgetten beschikbaar te stellen. Een onthullend boek.

Opzet en inhoud van het boek

Het onderzoek opent met de conclusies en aanbevelingen plus de samenvatting van het onderzochte proces: de praktijk van drie decentralisaties rond bijstand, opvoeding en zorg. Ook de aanbevelingen staan vooraan. En de effecten van de corona-epidemie zijn meegenomen voor zover daar einde 2020 voldoende zicht op is.

Het eerste hoofdstuk maakt ons vertrouwd met de onderzoeksaanpak, de drie decentralisatiewetten, de doelgroepen en gebruikers en kanttekeningen. Kortom: het kader en instrumentarium van het onderzoek komt in beeld. De auteurs hebben gebruik gemaakt van de landelijke wetsevalua-

ties van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet, monitors van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit de voorbije jaren, aangevuld met recente literatuur.

Het tweede hoofdstuk voert ons binnen in de achtergronden, verwachtingen en doelen van de drie decentralisaties. We lezen over de knellende maatschappelijke kwesties. De verwachtingen voor de uitvoeringspraktijk komen in beeld en de doelen voor burgers, samenleving en stelsel staan keurig op een rij.

Het derde hoofdstuk onderzoekt de uitvoeringspraktijk en de behaalde resultaten. Het onderzoek gebeurt door vijf verwachtingen en doelen naast de praktijk te leggen: a. vroegtijdige hulp, zo licht mogelijk; b. Integraal werken binnen de drie decentralisaties; c. betere samenwerking; d. gemeentelijke beleidsvrijheid en ruimte voor professionals; e. eigen kracht en maatwerk.

Het vierde hoofdstuk wandelt na waar het vijf jaar geleden allemaal om draaide: het ideaal van een zorgzame samenleving waarin iedereen participeert. Het ideaal wordt uiteen gelegd in drie deelvragen: a. participatie van en door iedereen; b. een zorgzame samenleving van en voor iedereen; c. een helder en financieel houdbaar stelsel.

Het boek sluit af met een Engelse samenvatting en de gebruikte literatuur. Met 124 pagina's is dit boek nog te overzien. Interessant is dat de auteurs van meet af aan de drie wetsterreinen van de ingevoerde drie decentralisaties ook met elkaar verbinden. Onthullend is dat de drie ministeries die gaan over deze wetten dat van meet af aan niet hebben gedaan. Het paard blijkt van meet af aan al achter de wagen te zijn gespannen in plaats van ervoor.

Een aantal kwetsbare groepen krijgt te weinig prioriteit

De onderzoekers hebben gezien dat veel in de uitvoeringspraktijk goed gaat. Er waren in het begin overhevelingsproblemen. De gemeenten helpen veel mensen in het sociaal domein. Dat is zo. Tegelijk is het zorgelijk dat in de huidige praktijk een aantal kwetsbare groepen aan het kortste eind lijkt te trekken. Lichte hulpvragen krijgen voorrang omdat deze goedkoper zijn op te lossen. De hulp aan specifieke kwetsbare groepen lukt niet goed. Zo zijn er lange wachttijden voor jongeren met complexe problemen en zijn de baankansen afgenomen voor mensen die aangepast werk nodig hebben. Ook wordt de hulpverlening aan mensen met meerdere proble-

men belemmerd door ingewikkelde regelgeving. In de zorg zijn verschillende wetten en regimes gaande: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (met eerst sociaal netwerk, dan aanvullende (huishoudelijke) hulp thuis), dan de Zorgverzekeringswet met wijkverpleging, en tenslotte de Wet Langdurige zorg met maar liefst zeven zorgprofielen. Wie de weg weet, kan een Persoonsgebonden Budget aanvragen. De intake van een schrijnende situatie gaat meestal snel, maar dan kom je op een wachtlijst terecht. In de praktijk betekent dit dat je voor jezelf mag gaan zorgen. Je kan als mens maar beter geen stapelproblemen hebben in het sociale domein, die langdurig zijn. Als je geestelijk in de war bent, fysiek niet op orde, geen sociaal netwerk hebt, weinig eigen kracht tevoorschijn kunt toveren, dan raak je vanzelf aan de rand van de zorgzame participatie samenleving. Nog even wachten en je raakt zelfs buiten beeld.

Niet alle hulpbehoevenden zijn in beeld

Er is anno 2020, dus vijf jaar na de drie grote decentralisaties, onvoldoende zicht op mensen die wel problemen hebben, maar niet (meer) aankloppen bij de gemeente of hulpverlenende instanties. De zorg kent inmiddels zoveel drempels, dat mensen zorg mijden, instanties niet meer benaderen, zelf hun weg zoeken. Wie veel zorg nodig heeft en een laag inkomen, kan stuk gaan aan de eigen bijdragen. De verwachting dat gemeenten sociale problemen of mensen in de problemen eerder kunnen signaleren dan het Rijk, omdat ze dichterbij hun burgers staan, blijkt in de praktijk weerbarstig. Hoewel de meeste gemeenten sociale wijkteams hebben opgezet, komen die er niet altijd aan toe om problemen bij mensen actief op te sporen. De coronacrisis is nog gaande en het is nog niet helder welke sociale problemen daardoor naar boven komen. Duidelijk is al wel dat kwetsbare groepen zwaarder psychisch belast worden. Sociale netwerken functioneren minder. Huishoudens raken meer in schulden door de neergang in de economie. Naar verwachting zullen de hulpvragen bij de gemeente toenemen en de uitvoeringspraktijk krijgt het dus zwaarder.

Werkparticipatie, ho maar

Bij de invoering van de Participatiewet werden de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw-regelingen) afgeschaft voor nieuwe situaties. In de voorbije jaren wordt zichtbaar dat jongeren met handicaps niet meer in deze relatief zware wetten en voorzieningen terechtkomen, maar in de bijstand.

Op het terrein van de toeleiding naar betaald werk is de sociale werkvoorziening in veel gemeenten vervangen door lichtere instrumenten, zoals loonkostensubsidie voor de werkgever, jobcoaching en beschut werk. Het lijkt ideaal, maar de uitvoeringspraktijk leert anders. Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven, dan om voor hen dure re-integratie middelen in te zetten. Mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor de sociale werkvoorziening en daar structuur en inkomen vonden, krijgen nu minder hulp en hebben veel kleinere kansen op werk, en vaak een lager inkomen.

Werkt decentralisatie richting gemeentelijke autonomie?

Bij de decentralisatie waren verwachtingen van gemeenten dat zij meer te zeggen zouden krijgen in de uitvoering van het sociale domein. Dat ze autonomer zouden worden; minder afhankelijk van beleid dat van bovenaf wordt opgelegd. In de praktijk blijkt dat element flink tegen te vallen. De kaders van uitvoering en de financiële budgetten regelen feitelijk een dwingend kader, waar lokaal niet van afgeweken kan worden. Er is een spanningsveld tussen de behoefte van gemeenten om zelf invulling te geven aan het beleid, en de geldende eisen ten aanzien van het zorgvuldig handelen van lokale overheden en de rechtsbescherming van hun inwoners. Zo biedt de Jeugdwet amper lokale autonomie. Bij de maatschappelijke ondersteuning kunnen gemeentelijke vrijheden niet te ver uit elkaar groeien, aldus rechterlijke uitspraken vanwege de rechten voor burgers. En de Participatiewet levert vooral een uniform kader op waar alle gemeenten aan hebben te voldoen. Na vijf jaar blijkt innovatie, creatief vernieuwen, eigenlijk zelden voor te komen. Daar staan de aanbestedingsregel en de trend om langdurige contracten af te sluiten voor in de weg.

Verwachtingen niet realistisch

Acht tot vijf jaar geleden zijn hele boeken geschreven over het ideaal van de decentrale aanpak: mensen hebben eigen kracht, zijn zelfredzaam, kunnen participeren, willen voor elkaar zorgen. Er zijn hoge verwachtingen geformuleerd rond zelfredzaamheid en zorgzame samenleving. Het onderzoek laat zien dat de verwachtingen van het Rijk en de ervaringen van de praktijk niet overeenkomen. Misschien ook wel omdat het Rijk de ver-

wachtingen economisch aanstuurde, dat wil zeggen: te realiseren met een kleiner budget. Juist mensen die hulp vragen kunnen het niet altijd zelf. Vanwege dat niet kunnen vragen ze hulp. De meegegeven bezuiniging laat hen eerst zoeken naar hulp in hun sociale netwerk. Als dat er niet is of te kort schiet, dan kan hulp uit het zorgsysteem komen. De toegenomen digitalisering van de uitvoeringspraktijk werpt grote drempels op. Ook blijkt dat mensen het vaak moeilijk vinden om anderen uit hun omgeving om hulp te vragen of er is niemand om hen te helpen. Het percentage mensen dat mantelzorg geeft aan mensen met een beperking is sinds de decentralisaties niet toegenomen.

Eindoelen niet echt verwezenlijkt

Bij elk van de drie gedecentraliseerde wetten zijn einddoelen aangegeven. Samenvattend zijn deze: meer participatie door burgers, een (meer) zorgzame samenleving en een stelsel dat zowel minder complex als financieel houdbaar is. De auteurs hebben onderzocht in de wetsevaluaties, de monitor-rapportages sociaal domein, aanvullende literatuur en gebruikersstatistieken hoe deze doelen bereikt zijn.

De participatie van mensen met een beperking blijft over de hele linie achter bij die van de algemene bevolking. Dit geldt met name voor de participatie aan betaald werk en in mindere mate voor deelname aan onderwijs, vrijwilligerswerk en vrijetijdsactiviteiten. Mensen met een verstandelijk handicap zijn meer geïsoleerd; mensen met een beperking die gebruik maken van WMO zijn gedeeltelijk geïsoleerd. De participatie van mensen met een lichamelijke beperking (Wmo-gebruikers en niet-gebruikers samen) laat tussen 2008 en 2018 geen toe- of afname zien. Volgens de onderzoekers mag het Wmo-beleidsdoel 'participatie op gelijke voet' op grond hiervan gerelativeerd worden. Je kan ook zeggen: niet gerealiseerd. De participatie van mensen met een arbeidsbeperking is nauwelijks toegenomen. Voor mensen die participeerden in een sociale werkvoorziening is de participatie afgenomen. Nieuwe banen zijn er amper gekomen. Wel is bij velen een inkomensterugval te zien. Het doel van de Participatiewet om de baankansen te vergroten is voor de meeste doelgroepen niet bereikt. De realisatie van de gedecentraliseerde jeugdzorg lijkt beperkt. Er is gekampt met ombouwproblemen. Er zijn strakke regiekaders. Er is te weinig geld. Gemeenten moeten regionaal samenwerken. De aanbestedingswet staat flexibiliteit en innovatie in de weg. Er zijn te lange wachtlijsten. Is deze decentralisatie mislukt dan? Je zou het haast denken. Maar: omdat de

onderzoekers geen gegevens hebben over jeugdigen en gezinnen mét problemen, maar zónder een vorm van jeugdzorg, (er is geen referentiegroep) is het niet duidelijk in hoeverre de Jeugdwet in de totale doelgroep haar doel bereikt.

Een volgend doel van de drie gedecentraliseerde wetten is dat de burgers van de samenleving zorgzamer voor elkaar zouden worden. De formele hulp vanuit de overheid zou vooral een aanvulling moeten zijn op informele hulp van burgers onderling. Eerst eigen kracht, dan het sociaal netwerk, en dan de overheid. De resultaten zijn schraal. Blijkens de onderzoekers is het aandeel mensen dat mantelzorg geeft sinds de decentralisaties niet toegenomen. Informatie of mensen zich inzetten bij opvoed- en opgroei-problemen van hun familie of vrienden ontbreekt. Het aantal werkgevers dat mensen uit de doelgroepen van de Participatiewet in dienst neemt is niet gestegen.

Het stelsel van het sociaal domein is er niet eenvoudiger op geworden. Burgers, professionals en werkgevers verdwalen regelmatig in het woud aan actoren, regelingen en voorzieningen. Voor de toeleiding naar werk bestaan oude en nieuwe regelingen nog naast elkaar en de afstemming van met name de Wmo 2015 en de Jeugdwet met aanpalende wetgeving verloopt moeizaam. Door de bezuinigingen die gepaard gingen met de decentralisaties is er een nijpend tekort aan budget. De hulpvraag is eerder toe- dan afgenomen en door de coronacrisis zal die nog toenemen. Gemeenten melden te kampen met structurele tekorten. Het is al met al een heel schraal resultatenlijstje.

Aanbevelingen

Het Rijk kan gemeenten in staat stellen om kwetsbare burgers beter te ondersteunen. Hiervoor doet het SCP een aantal aanbevelingen.

Reken jezelf niet rijk

Bij de overheveling van taken naar de gemeenten werd op de bijbehorende budgetten flink bezuinigd. Het onderzoek laat zien dat gemeenten minder mogelijkheden hebben om het goedkoper te doen dan vooraf werd gedacht. Allereerst omdat er ombouwkosten zijn geweest, vooral in de jeugdzorg. Ten tweede doordat de verwachte 'eigen kracht' of hulp uit eigen sociaal netwerk niet altijd mogelijk of voldoende is. Vooral bij langdurige sociale en geestelijke problematieken implodeert zo'n netwerk. Daarnaast leidt investeren in preventie en lichte voorzieningen, zoals sociale wijkteams, niet onmiddellijk tot afname van het gebruik van zware en dure

voorzieningen. Het tegendeel is ook waar: als flexibele wijkteams goed functioneren wijzen zij de weg naar en geven toegang tot de benodigde zorg. Er zijn ook duurdere uitvoeringskosten, omdat gemeenten regionaal gaan samenwerken en dus gezamenlijk bezuinigen, of naast elkaar gaan werken, hetgeen in de praktijk duurder uitvalt. In alle uitvoeringspraktijken is de uitwisseling van gegevens een knelpunt. Aan de ene kant is er de noodzaak van gegevensuitwisseling tussen professionals en aan de andere kant staat de bescherming van de burger tegen schending van de privacy. Het blijkt een moeizaam zoeken naar een balans, als die al te vinden is.

Werk op rijksniveau beter samen

De drie gedecentraliseerde wetten in het sociaal domein verschillen behoorlijk in karakter. Dat komt deels doordat ze door verschillende ministeries ontwikkeld zijn, en deels omdat ze over verschillende sociale domeinen gaan. Bijstand, opvoeding, en zorg zijn ieder eigen praktijken. Gemeenten die in de lijn van elke afzonderlijke wet willen handelen, hebben soms moeite om de verwachtingen van de decentralisaties te realiseren, zowel afzonderlijk als samen. Knelpunten zijn onder andere gegevensuitwisseling (privacywetgeving), verschillen in doelstelling en uitgangspunten van de wetten, en financiële afbakeningen. Een knelpunt in de integrale aanpak doet zich ook als een jongere 18 jaar en dus wettelijk volwassen wordt. Vaak zijn er dan allerlei niet wenselijke gevolgen in de afstemming van dienstverlening tussen jeugdwet (die eindigt) en de andere terreinen op het sociaal domein, zoals bijvoorbeeld de samenwoonkorting in de bijstand. Daarnaast is de aansturing en de communicatie vanuit de ministeries richting gemeenten grotendeels verkokerd gebleven. Elk ministerie stuurde eigen richtlijnen en regels, zonder naar de ander te kijken. Voor een goede werking van het sociaal domein op decentraal niveau, zou daarom ook op centraal niveau, meer dan nu gebeurt, met een integrale blik naar de drie wetten gekeken moet worden. Dat is een pittige uitdaging, zowel voor ministeries als voor uitvoeringsorganisaties. De in december 2020 naar buiten gekomen sociale problematiek van de zogenaamde frauderende moeders met kindertoeslagen is daar een schrijnend voorbeeld van.

Hanteer een brede definitie van het sociaal domein

Verbinding van de drie terreinen met andere onderdelen van het sociaal domein en flankerende wetten is belangrijk. Delen van de gemeentelijke praktijk gebruiken dit ook. Zo komen verbindingen met bijvoorbeeld schuldhulpverlening, (passend) onderwijs en medische of langdurige zorg

veel voor. Tegelijk merken gemeenten, dat er bij het zoeken naar die verbindingen, de wetten, kaders en regels vaak in de weg staan. Het is van belang om samenwerking over die schotten heen te realiseren, waarbij duidelijk moet zijn waar de regie is belegd. Uitvoerders willen wel, maar mogen wettelijke kaders ook weer niet doorbreken. Daar is weer landelijk initiatief voor nodig. En welk van de drie kabinetten Rutte hanteert nu nog een brede definitie van het sociaal domein? Opvallende misser in dit onderzoek is de verwijzing naar de Fraudewet ofwel de Wetaanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Door de koppeling van wetten in het sociale domein en door de diverse inkomensbronnen is de doolhof groot, de kans op fouten nog groter en de aantijging fraudeur te zijn behoeft slechts het plaatsen van een vinkje in het dossier. Aan het slachtoffer de taak om het tegendeel te bewijzen. De sociale gevolgen zijn desastreus. Vraag maar na bij de SchuldHulpMaatjes. Of aan de moeders in de klauwen van de belastingdienst.

Verminder complexiteit van regelgeving

Het sociaal domein van bijstand opvoeding en zorg is nog steeds een complex systeem voor veel betrokken partijen. Het geheel is zo complex en massief, dat zelfs specialisten de weg kwijt kunnen zijn. Burgers weten meestal maar gedeeltelijk waar ze hulp kunnen krijgen. Ze worden wijzer door proberen, vallen en opstaan. Voor aanbieders en werkgevers zijn de administratieve lasten toegenomen, omdat ze moeten samenwerken met meerdere gemeenten in plaats van een centraal orgaan. Als er stapeling van sociale problematiek is in een huishouden, meer professionals met hun eigen kaders aankloppen, meer financiële bronnen een rol spelen, kan het overzicht volledig zoek raken. Meer aandacht zou uit moeten gaan naar goede informatievoorziening, minder ingewikkelde regels, en vereenvoudiging van procedures. Het is niet voor het eerst dat we zo'n aanbeveling lezen in evaluatieve onderzoeken. Zucht.

Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, red, 'Sociaal domein op koers?

Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid', SCP, Den Haag, december 2020, ISBN: 978 90 377 0956 8

<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers>

Hub Crijns is bestuurder Landelijk Katholiek Diaconaal Beraad

