

Decentralisaties: kansen en problemen

Het was op 10 april j.l. in de Hucht dat gemeente en welzijns wereld elkaar ontmoetten, met circa 100 aanwezigen. Bij de inleiding sprak Gera Koopmans over *“een dwalende zoektocht naar een heldere stip op de horizon”*. Dat suggereert geen sterke bestuurlijke greep van de gemeente.

Op 10 september zond Minister Plasterk een notitie van het CPB naar het parlement met de titel ‘Decentralisaties in het Sociaal Domein’. De notitie was gemaakt op verzoek van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ook het Rijk en de VNG zijn kennelijk onzeker.

Maar er is onmiskenbaar iets gaande. Maar wat precies? De verkiezingen naderen: dus moet de verantwoordelijke politiek proberen de kiezers duidelijk te maken wat er speelt, welke de risico’s zijn en welke keuzen wij voorstaan. Ik doe een poging tot verheldering.

Urgentiegevoel

Het gemeentefonds heeft een omvang van ruwweg 18 miljard euro. Ook Overbetuwe krijgt geld uit dat fonds: de uitkering is het overgrote deel van onze inkomsten. Door de voorgenomen decentralisaties komt daar 16 miljard bij, met een taakomvang ter waarde van circa 20 miljard. Daaruit leid ik af dat de taken van gemeenten de komende jaren grosso modo in omvang zullen gaan verdubbelen, de inkomsten wat minder omdat het Rijk al bezuinigingen heeft ingeboekt.

Ik ben er niet op tegen, maar zie het als een uitdaging. De lijn in de lokale politiek is over het algemeen die van aanvaarding en acceptatie van die uitdaging. Maar het gemeentebestuur moet met deze uitdaging bestuurlijk en beslist omgaan.

Analyse

Waarom denkt de lokale PvdA dat het goed kan komen en dat het goed is als de gemeente meer taken krijgt? Er doen zich drie problemen voor:

- Het eerste is dat de instellingen gaan rekenen op de geldstromen, die via marktmechanismen, aanbestedingen of subsidies binnen komen: zij zijn daar aan gewend door jaarlijkse onderhandelingen of aanbestedingsritueel. Die gewenning en stabiliteit zijn ook goed: mensen moeten zekerheid hebben over hun werkgever en de instellingen moeten de kans hebben om expertise op te bouwen.
- Het tweede is het omgekeerde van het voorgaande: de stabiliteit van de geldstroom staat op gespannen voet met het marktprincipe, de gedachte dat concurrentie de beste prijs en kwaliteit oplevert. De instellingen die belang hebben bij de verdeling van die geldstroom keren zich af van vernieuwing en verstarren. Dat is in strijd met de neo-liberale keuze voor de markt.
- Het derde hangt samen met beide voorgaande: door de financiering ontwikkelt zich ook een professionele verstening in de verhoudingen en specialisering in de geleverde zorg. Zorgverleners gaan hun eigen specialisme perfectioneren en het belang van de eigen zorgvragers voorop stellen. De samenhang van de problemen die zorgvragers hebben, wordt daardoor uit het oog verloren.

Het is dit probleem dat leidt tot de inzet voor vernieuwing. Het beleid wil geen veelvoud van zorgers, organisaties en regimes hebben, terwijl er maar één probleem is in een gezin. Daarmee is de PvdA het van harte eens. Zorg wordt te ingewikkeld gemaakt, te bureaucratisch georganiseerd en daardoor kostbaar en inefficiënt.

Chaos bij het Rijk

De gemeente wordt in hoge mate gehinderd door improvisatie, zo niet chaos bij het Rijk. De zuivere bedoelingen van partijgenoot Martin van Rijn (staatssecretaris VWS) zijn nog wel te volgen, maar de uitzondering van de langdurige zorg van de voorgenomen decentralisaties, betekent toch weer een ander regime, twee instanties achter de voordeur, verschillende bekostiging en verschillende uitvoerders.

De gemeente, de VNG, wil echte decentralisatie, d.w.z. heldere structuren, heldere overdracht van bevoegdheden en organisatiemogelijkheden lokaal.

Helaas schrijft Minister Plasterk, ook partijgenoot, op 10 september aan de Tweede Kamer:

“In de voorgenomen decentralisatie is het ook niet de bedoeling dat elke gemeente een eigen niveau van ondersteuning gaat bepalen. Anderzijds hebben gemeenten wel enige beleidsvrijheid nodig voor een doelmatige uitvoering van sociaal beleid. Belangrijk bij de onderhavige decentralisatie is dus de vraag welke beleidsvrijheid een gemeente heeft bij het vaststellen van de invulling van de aanspraak op dienstverlening van een ingezetene”.

In deze zinnen ligt veel narigheid besloten: wil het Rijk nu echt overdragen en loslaten? Dan kan de gemeente tonen wat zij kan. Maar ik lees hier vooral bemoeizucht, weinig vertrouwen en de bedoeling om vast te houden en te controleren. Veel van deze neigingen is terug te voeren op achterblijven van wetgeving. Maar ook de oprechtheid van de politieke bedoeling van de decentralisaties mag nog een controlebeurt hebben.

Wat moet de gemeente?

Hoe moet de gemeente hier in opereren? Vrijwel iedereen die iets te zeggen heeft roept dat samenwerking moet worden gezocht in de regio, omdat de schaal voordelen biedt. Daarover kun je twijfels hebben: dat grote schaal voordelig en efficiënt is, heeft nog vrijwel niemand aangetoond. Een groot bezwaar is ook het verlies aan politieke controle: de gemeenteraad heeft over samenwerkingsvormen vrijwel niets te vertellen.

Het zijn niet de zorgvragers, die zich duidelijk manifesteren, maar de zorgaanbieders doen dat wel. Zij zijn bezorgd over hun aandeel in de geldstroom, over hun continuïteit, over de werkgelegenheid van hun mensen. Massa-ontslag bij Sensire is een voorbeeld. Wat de lokale PvdA ziet gebeuren is dat de grote instellingen het terrein van de zorgverlening opnieuw gaan hervakken, dat zij tandenknarsend de bezuinigingen aanvaarden, maar de echte vernieuwingen frustreren, omdat zij, logisch, hangen aan hun voortbestaan.

Het is misschien een somber beeld: maar de kans is groot dat de zorgvragers het probleem van de reorganisatie zullen betalen door niet geleverde en gebrekkige zorg. Dat lijkt ons een rampzalige uitkomst.

Strategie

Terug naar de april bijeenkomst in de Hucht: wat ik miste was elke strategische gedachte, zei ik tegen de wethouders. Maar, zo was het verweer, verandering moet van onderop komen, want zonder draagvlak op de werkvloer, wordt elke strategie niks. Dat is in het algemeen wel waar. Alleen is het in de situatie geen sterke: je ziet wat er gebeurt en je kunt toch wel een enkele leidende gedachte formuleren, over risico en hoe die te keren?

De gemeente zou wat analytische en strategische denkkraft moeten inzetten. Meedobberen op de stroom kan ook en er zijn mooie redeneringen om te verhullen dat je dat doet. Bijvoorbeeld dat je een sociaal-maatschappelijke visie hebt, die ook is aanvaard door de raad. Ik heb het stuk er nog eens bijgepakt. Elke verbinding tussen de algemene teksten, die een goede samenvatting zijn van de bestaande discussie en de operationele vragen ontbreekt. Typisch ook: er is geen advies of informatie ingewonnen.

Welke operationele vragen? Ik heb er nu een aantal gesteld: als Plasterk schrijft dat gemeenten in 2015 risico gaan dragen, wil ik weten welke risico's dat zijn en hoe we ze kunnen beheersen. De ontwikkeling van methodieken en loketten interesseert mij minder: uitvoering behoort de gemeentelijke organisatie te doen. Maar ik wil weten of de gemeente een uitkeringenfabriek wordt of dreigt te worden, waar niets meer kan omdat het geld opgaat aan wettelijke zorgplichten. Dat is geen klein thema, want die zorgplicht neem ik ook zwaar.

Tom van Doormaal, 09-12-13