

De lokale overheid als keuzearchitect¹

Over paradigmawisselingen bij gemeenten en zorgaanbieders

door Dave van Ooijen²



Na een jarenlange voorbereiding zijn vanaf 1 januari 2015 de gemeenten verantwoordelijk voor de voormalige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg. De verantwoordelijkheid gaat ook over de jeugdbescherming, de jeugdreclassering, de jeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGz) en de zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB).

Dit alles komt bovenop de taken die gemeenten al hadden in het preventief lokaal jeugd beleid, de jeugd gezondheidszorg en ondersteuning bij (lichte) opvoedingsvragen. Met de decentralisatie van de jeugdzorg voor jongeren tot en met 17 jaar en hun opvoeders is een niet te stuiten proces in gang gezet waarbij de aansturing en inrichting van de jeugdzorg in de komende jaren naar verwachting ingrijpend zal gaan veranderen. Naast verandering van de formele jeugdzorg zal ook de informele jeugdzorg en de samenwerking tussen de formele en informele jeugdzorg aan belang gaan toenemen.

In deze bijdrage richt ik me op de uitdagingen waar gemeenten nu voor staan. Enerzijds om social work professionals (w.o. degenen die zich op jeugdigen richten) inzicht te geven in de context van waaruit gemeenten als zijnde hun nieuwe opdrachtgevers hen aansturen, anderzijds om hen ook op te roepen – nee: uit te dagen! - om actief positie te nemen als bron van kennis en inspiratie voor gemeenten (en, laat dat ook duidelijk zijn, ook andersom). Vanuit mijn rol als voorzitter van de PvdA-fractie in de gemeenteraad van Castricum gaat het mij bij het begrip ‘gemeente’ in deze bijdrage primair om wethouders en raadsleden.

Ik sta eerst kort stil bij de ongetemde problemen, die aanleiding waren voor de decentralisatie. Vervolgens maak ik een eerste en voorlopige tussenbalans op. Daarna richt ik me op de dagelijkse werkprocessen waarmee de gemeente haar sturende rol vorm geeft. Dat brengt me tenslotte bij een oproep om die sturing in interactie met alle betrokkenen verder vorm te geven. Richting de

¹ Dit artikel zal rond de zomer 2016 verschijnen in de 2e editie van 'De jeugdprofessional in ontwikkeling. Handboek voor professionals in het jeugddomein', onder redactie van Martin Berk, Anneke Hoogenboom, Marian De Kleermaeker en Kees Verhaar, Kluwer, 2016

² Dave van Ooijen studeerde tussen 1979 en 1985 sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij studeerde twee keer 'cum laude' af; bij de vakgroep Toegepaste Sociologie en de vakgroep Internationale Betrekkingen. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij raadslid/fractievoorzitter voor de PvdA in de gemeente Castricum. Zijn blogs en artikelen verschijnen onder meer op zijn website: www.davevanooijen.nl.

professionals is dat niet alleen een uitdaging aan hun competenties (bijvoorbeeld in termen van politieke sensitiviteit, verantwoording afleggen aan opdrachtgever e.d.), maar ook en vooral een morele oproep! Juist die oproep vereist, vanuit het oogpunt van transparantie, dat ik mijn analyse aanvang met een persoonlijke plaatsbepaling.

1. Onorthodoxe en informele netwerken

In de kern gaat het in deze bijdrage om de vraag hoe om te gaan met de cultuurverschillen tussen de wereld van de professional in de jeugdzorg en de professional bij gemeenten. Mijn inzichten daarover zijn gebaseerd op mijn ervaring in de afgelopen veertig jaar. Die begon in de jaren zeventig toen ik nog student was aan de sociale academie 'De Aemstelhorn' in Amsterdam. Mijn toekomst lag op dat moment in het welzijnswerk, meer specifiek het sociaal-cultureel vormingswerk.

Mijn keuze om naar de sociale academie te gaan werd ingegeven door mijn ervaringen begin jaren zeventig van de vorige eeuw toen ik als vrijwilliger actief was bij Release Arnhem en enige tijd stage liep bij de Utrechtse Raad voor Jeugd en Jongeren. Release, een voorbeeld van informele jeugdzorg, bestond uit vrijwilligers en richtte zich op alternatieve hulpverlening, acute crisisinterventie en de opvang van mensen die uit hun huis werden gezet. Er werd zeer nauw samengewerkt met een netwerk van psychiaters, psychologen, huisartsen en opvanggezinnen die vonden dat de zorg persoonlijker moest worden en dat pillen en elektroshocks taboe diende te zijn. Niet de mens zou zich moeten aanpassen aan de maatschappij, nee de maatschappij dienden te worden aangepast aan de behoefte van de mens. Toen werd er het nog niet gesproken over 'informele jeugdzorg', maar heette Release een vorm van 'alternatieve hulpverlening'.

Vanuit jongerencentrum Willem I werd ambulante zorg geboden, dienstweigeraars juridisch geholpen, van huis en uit internaten weggelopen jongeren opgevangen aan tijdelijke huisvesting bij een opvanggezin geholpen en jongeren met psychische klachten opgevangen. Jongeren die met hasjiesj, marihuana en lsd wilden experimenteren werden begeleid en er werd actie gevoerd om abortus, toen zeer verboden, wettelijk mogelijk te maken.

Gedurende mijn verdere loopbaan heb ik mijn kennis verdiept door sociologie en politicologie te studeren en door in verschillende functies ten behoeve van het lokaal bestuur actief te zijn, zowel als (leidinggevende) ambtenaar binnen het gemeentelijk apparaat, als in de rol van adviseur van gemeenten en in het bijzonder politieke ambtsdragers.

Je zou kunnen zeggen, dat ik daarmee aan de andere kant van 'het front' beland ben. Maar nooit ben ik de bezieling van die eerste dagen vergeten. Ik heb de toen opgedane inzichten ook geregeld met succes toegepast. Toch frappeert het me om te zien, hoe ze nu weer opbloeien – al waarschuw ik tegelijkertijd voor de neiging om terug te grijpen op (bijvoorbeeld) het 'oude' opbouwwerk. De tijden zijn verandert, en dat geldt zeker voor de (machts)positie van de burger. De transformatie vereist dus, dat we koers zetten naar een toekomst – maar zonder de wijze lessen (want die waren er volop!) uit het nog niet zo grijze verleden te veronachtzamen!

2. De ontwikkeling van de jeugdzorg vóór 2015: ongetemde problemen

De toename van de arbeidsproductiviteit en de daarmee samenhangende toename van inkomsten door het Rijk zorgden er voor dat in de afgelopen veertig jaar de jeugdzorg kon professionaliseren, specialiseren en bureaucratiseren (Van Ooijen, 2014). Met de verkokering en de afbraak van informele zorgnetwerken steeg het beroep op de jeugdzorg, gingen de kosten enorm omhoog en ontstonden er wachtlijsten. Tussen 2001 en 2011 steeg het beroep op de jeugdzorg per jaar gemiddeld met 4,6 procent per jaar. Zo steeg volgens het SCP-rapport 'Jeugdzorg in de groeifase' (Pommer, 2011) het

aantal gebruikers van de provinciale jeugdzorg van ca. 40.000 in 2000 naar ca. 95.000 in 2009. Dat is meer dan een verdubbeling. Het aantal gebruikers van de jeugd-ggz nam toe van ca. 140.000 in 2000 tot ca. 255.000 in 2009.

Ook de kosten stegen enorm. Zo lagen de kosten van de 1e lijn jeugdzorg in 2009 op ca. € 350 miljoen. De kosten voor de 2e lijn jeugdzorg lagen in 2009 op ca. € 3 miljard. Tussen 2000 en 2009 steeg de provinciaal gefinancierde jeugdhulp met maar liefst 70 procent. En er was nog geen einde aan de groei van de jeugdzorg in zicht. Dit ondanks een demografische ontwikkeling in de komende jaren waarbij sprake is van afname van het aantal jongeren. Zo verwachtte het SCP-rapport 'Groeit de jeugdzorg door?' (Sadiraj, 2013) dat het beroep op de jeugdzorg zal afvlakken, maar in de periode 2011-2017 nog even zal doorgroeien. Ondanks de in de komende jaren te verwachten toename van zelfsturing (zie Van Ooijen, 2015d) zal volgens het rapport 'Groeit de jeugdzorg door?' het tot 2017 nog gaan om een groei van gemiddeld 2,2 procent per jaar. Met een groei van de jeugdzorg als geheel met gemiddeld 2,2 procent zal vooral de jeugd-ggz en de jeugdhulp met 5,2 procent resp. 4,8 procent het meest toenemen.

Niet alleen op basis van de omvangrijke kosten, met name van de 2e lijn, ook op basis van het nog steeds toenemend aantal gebruikers van de jeugdzorg kan je zeggen dat er sprake was (en mogelijk nog steeds is?) van wat wel wordt omschreven als een *ongetemd* maatschappelijk probleem. Een probleem dat het Rijk na evaluatie van de Wet op de Jeugd uit 2009 (zie Baeck, 2009) onder controle probeert te krijgen door te snijden in de 2e lijn zorg, de jeugdzorg naar gemeenten te decentraliseren en een grotere rol aan de (goedkopere) 1e lijn toe te kennen.

We zien dat terug in de het vijftal doelen, waarmee de per 1 januari 2015 in werking getreden jeugdwet (zie Van Ooijen 2015a) de decentralisatie schraagt.

- Het *eerste doel* is preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk. Wat betreft preventie kan daarbij worden verwezen naar het uit 2015 stammende onderzoek van de Erasmus Universiteit waaruit blijkt dat bij dertig procent van de ouderen dementie is te voorkomen door reeds op jonge leeftijd de leefstijl aan te passen (Van Ooijen, 2015).
- Het *tweede doel* is de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen. De-medicalisering is daarbij een weerbarstig aspect. Zo blijkt volgens het overzicht 'Data en Feiten 2015' (Stichting Farmaceutische Kengetallen, 2015) dat, hoewel al een paar jaar wordt gesproken over het verminderen van medicijngebruik in de jeugdzorg, het gebruik van middelen bij ADHD, zoals ritalin, in 2014 met slechts 3 procent is afgenomen. Het gebruik van antidepressiva daarentegen is net als in de afgelopen tien jaar in 2014 opnieuw met 3 procent toegenomen.
- Het *derde doel* is de juiste hulp op maat te bieden om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk hulp te bieden met aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp.
- Het *vierde doel* is integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur.
- Het *vijfde doel* tenslotte is om professionals meer ruimte te geven om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

3. Tussenbalans

Tijdens de transitie in 2015 zijn er geen grote ongelukken gebeurd. Tegelijkertijd weet echter niemand wat op dit moment de stand van zaken is met betrekking tot de transformatie. Daarvoor hebben de gemeenten en de zorgaanbieders het te druk gehad met het ontwikkelen en inrichten van de interne beheersorganisaties. Zo bestaan er slechts een beperkt aantal doorlichtingen van nieuwe aanpakken (zie onder Transitieautoriteit Jeugd 2015 en Inspectie Jeugdzorg, 2015a resp. 2015b). Verder zijn er een heel beperkt aantal gemeenten die al in 2015 'in control' zijn. Een mooi voorbeeld zijn de zes Gelderse gemeenten die samenwerken in de Regionale Regiegroep Jeugd (Harderwijk, Elburg, Ermelo, Nunspeet, Oldebroek en Putten). Zij maakten al in 2013 afspraken over het budget dat in 2015 nodig zou zijn. Ze sorteerden al in 2014 voor, door bij wijze van experiment met zorgaanbieders te werken op 'de manier zoals we dat in 2015 zouden doen'. Door deze werkwijze was eind 2015 al sprake van 50 procent minder doorverwijzing naar de zware jeugdzorg. De prognose voor 2016 is min 11 procent (Jansen, 2016).

De professionals in de jeugdzorg, zowel werkzaam bij zorgaanbieders als lokale overheden, zullen in de meeste andere gevallen pas een bijdrage aan het oplossen van de ongetemde problemen in het sociaal domein kunnen leveren wanneer zij in 2016 over de grenzen van zichzelf en de eigen organisatie heen te stappen. Wanneer ze zich niet beperken tot de vraag of zij voldoen aan de inmiddels opgetuigde beheersings- en verantwoordingsmechanismen. Wanneer zij zichzelf dwingen te reflecteren op wat ze dagelijks doen en durven te kiezen voor nieuwe en innovatieve concepten.

Kunnen de jaren 2015 en (deels) 2016 worden gezien als jaren waarin gemeenten zich richten op de *transitie* (hoe de gemeentelijke beheersorganisatie in te richten op de overgedragen bevoegdheden en verantwoordelijkheden), in de komende vijf jaar zal het steeds meer gaan over hoe de *transformatie* van de jeugdzorg (een gekantelde manier van werken en een veranderde ketenaanpak) het beste kan worden vormgegeven.

De (nu nog lopende) transitie en de (langzaam in gang gezette) transformatie vragen om wethouders en raadsleden met durf. Die bereid zijn om de grenzen op te zoeken, zorgaanbieders te verleiden daadwerkelijk maatwerk te leveren en verantwoordelijkheden aan professionals en burgers over te dragen.

4. Slimmer werkende gemeenten

Er gaat veel aandacht uit naar de uitdagingen die dit alles aan jeugdzorgprofessionals, maar (in samenhang met de andere decentralisaties) in wezen aan social work professionals in de volle breedte van het sociaal domein, stelt. De diverse wetten besteden daar zelfs expliciet aandacht aan, hetgeen onder meer geleid heeft tot de op- en inrichting van de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ). Ik wil de blik echter allereerst richten op de rol van de opdrachtgever: de gemeente. Ook – en misschien wel: vooral! - die staat voor een transformatieopgave. Ik voel me daarin geïnspireerd door hetgeen Gerard Schouw in 'De slimme stad is een lerende stad' beschreef (Schouw, 2009) en Erik Gerritsen in zijn proefschrift 'De slimme gemeente nader beschouwd' (Gerritsen, 2011).

In die studie gaat Gerritsen in op de vraag op welke wijze de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen. Op basis van een viertal casusonderzoeken (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten, overlast gevende multi probleemgezinnen en inburgering) komt hij tot de conclusie dat gemeenten alleen beter kunnen presteren wanneer zij slimmer gaan werken, kennis van buiten naar binnen halen (zie Van den Brink, 2015b) en de interne gemeentelijke organisatieontwikkeling baseren op interactief leren. Ook dienen zij te investeren in professionalisering en de samenwerking op de werkvloer van zorgaanbieders.

Om dergelijke ongetemde problemen op te lossen dient volgens hem te worden gekozen voor de besturingsparadigma's 'publiek netwerkmanagement' en 'heruitgevonden overheid'. Onder die noemers komt hij tot de volgende bestuurskundige principes van slimmer werken (waarbij overigens opvalt dat die zeer herkenbaar zijn in het gesprek over de transitie en de transformatie van de huidige decentralisaties):

- 1) ketenregie,
- 2) herontwerp van werkprocessen,
- 3) samenwerking ten aanzien van bedrijfsvoering, en
- 4) burger aan het roer.

Daarnaast dienen wethouders en raadsleden in te zetten op een meer verfijnde veranderkundige strategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

5. Lokaal sturen op doelen jeugdzorg

De professional in de jeugdzorg en de professional bij gemeenten, het lijken soms twee totaal verschillende species, in werelden. Twee culturen bevolkt door andersdenkenden, zoals Geert Hofstede (Hofstede e.a. 2011) het in zijn standaardwerk 'Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen' noemt. Toch zullen de vakinhoudelijke professionals en de politiek verantwoordelijke wethouders en raadsleden indringend met elkaar het gesprek moeten aangaan om de problemen aan te pakken.

Wat zijn de veranderstrategieën en de succesfactoren voor de professional in de jeugdzorg en de professional bij gemeenten (wethouders, raadsleden en ambtenaren)? In welke mate hebben ze elkaar nodig? Komen de transformatieopgaven van beiden overeen en in welke mate kunnen beiden van elkaar leren? Wat kunnen gemeenteraadsleden van jeugdprofessionals leren? En andersom, wat kunnen jeugdprofessionals van gemeenteraadsleden leren? En is de transformatie van de jeugdzorg wel te realiseren zonder een vergelijkbare transformatie van de gemeente?

Voor mij is die laatste vraag het vertrekpunt. Want ik ga er vanuit dat een succesvolle transformatie in de jeugdzorg alleen maar kan worden bereikt wanneer ook de bestuursstijl van gemeenten een vergelijkbare transformatie ondergaat. Gemeenten zullen een meer open en transparante bestuursstijl moeten ontwikkelen (niet moeten werken vanuit een piramide, maar vanuit met elkaar samenwerkende netwerken, van buiten naar binnen). Daarnaast zullen ze bereid moeten zijn gesloten ambtelijke organisatieculturen aan te passen en morele dilemma's bij het maken van politieke keuzen bespreekbaar te maken.

Of het gemeenten met de sociale wijkteams lukt de genoemde vijf doelstellingen te realiseren hangt van tal van factoren af. Zeker als, zoals het SCP-rapport uit 2013 aangeeft, de jeugdzorg in de periode 2011-2017 nog zal doorgroeien. Hoe kan een wethouder of een gemeenteraadslid sturen op de doelstellingen van de nieuwe Jeugdwet? Is er door gemeenten wel te sturen op de jeugdzorg? Zo ja, in welke mate?

Voor het beantwoorden van deze vraag moet worden bedacht dat een gemeenteraadslid drie rollen heeft. De eerste rol is die van volksvertegenwoordiger. Raadsleden behoren daarbij datgene dat ze horen in de gemeenschap in te brengen en te vertalen in de raadsvergaderingen.

De tweede rol is die van kaders stellen. Naast het vaststellen van de begroting waarin de financiële kaders voor de gemeente worden vastgelegd, gebeurt dat door het vaststellen van kader- en beleidsnota's.

En de derde rol is die van controleren. In veel gemeenten wordt in de laatste rol vaak de meeste tijd gestopt. Is er na de verkiezingen eenmaal een coalitie gevormd van fracties uit de gemeenteraad die het College van B&W vormen, dan leggen de meeste partijen, de coalitiepartijen voorop, de nadruk op haar controlerende rol. Het College van Burgemeester en Wethouders wordt daarbij gezien als uitvoerder van het coalitieakkoord. De Raad controleert in dat geval nog slechts het College op de wijze waarop aan de vastgestelde begroting uitvoering wordt gegeven. Gezien de beperkte tijd die een raadslid tot zijn beschikking heeft (8 tot 12 uur per week), gebeurt dat in veel gevallen nog slechts op globaal niveau. Zeker omdat een gemeenteraadslid, afhankelijk van de grootte van de fractie, de beperkt beschikbare tijd over meerdere beleidsterreinen moet verdelen.

Om te waarborgen, dat die twee werelden elkaar weten te ontmoeten, is het nodig dat ze elkaar leren kennen. Voor het kennen van de praktijk van de jeugdzorg verwijs ik hier naar elders (zie onder meer Breedts e.a., 2013), ik concentreer me op het ontsluiten van de gang van zaken binnen de gemeente.

6. Sturen vanuit Regionale kaders jeugdbeleid

Kijkend naar mijn ervaringen in de afgelopen twee jaar, moet ik constateren dat ondanks de goede bedoelingen gemeenteraadsliden met name volgend zijn (hooguit licht controlerend) in wat er door het College aan de Raad aan kaders en aan beleid wordt voorgelegd. En dat zal in de meeste gemeenten niet veel anders zijn (zie Rob Gilsing, 2013). Met uitzondering van de grote gemeenten werken alle gemeenten de decentralisatie van het jeugdbeleid in regionaal verband uit. Dit omdat de inkoop van jeugdzorg in regionaal verband gebeurt. In een aantal gevallen, zoals in de regio Haaglanden, wordt er regionaal ingekocht, maar vindt de regionale inkoop in 2016 plaats op basis van lokale inkoopplannen (De Koster, 2015).

Gezien de omvang en de samenhang van de decentralisaties (jeugd, wmo en arbeid) is sprake van een omvangrijke klus. Een taak die een gemeente niet in zijn eentje kan klaren. Daarbij moet worden bedacht dat binnen een gemeente in de meeste gevallen de 3 D's ook niet bij één wethouder liggen. Zo is de verantwoordelijkheid voor de decentralisaties in een aantal gevallen zelfs bij drie wethouders ondergebracht, waarbij één van hen ook nog eens een coördinerende taak heeft om de afstemming tussen de decentralisaties in de gaten te houden.

Is het voor het ambtelijk apparaat en voor wethouders al een hele opdracht om zo'n omvangrijke operatie van de grond te krijgen, voor gemeenteraadsliden is het nog veel moeilijker om financieel grip te houden en zicht op de te bereiken doelen. Naast de formele besluitvormingsmomenten betekent het voor een raadslid dat er geïnvesteerd moet worden in contacten met raadsleden van regiogemeenten waarmee wordt samengewerkt, in contacten met jeugdzorgaanbieders en de al in veel gemeenten ingestelde adviesraad sociaal domein.

7. Controlerende rol gemeenteraad

Naast de formele rol om als Raad het College te controleren op de uitvoering van het beleid, hebben tal van gemeenten informele overleggen (klankbordgroepen, benen-op-tafel-gesprekken) in het leven geroepen waarin de verantwoordelijke wethouders voor het sociaal domein raadsleden bijpraten over de voortgang van de transitie. In dit soort overleggen wordt soms op basis van cases tussen raadsleden en de wethouders overlegd op welke manier tijdens de transitiefase wordt omgegaan met dilemma's

die zich voordoen. Het is een van de manieren waarop kennis wordt gedeeld en waarin ook raadsleden worden geconfronteerd met keuzes die moeten worden gemaakt.

Van een echt controlerende rol is in de transitiefase waarin de meeste gemeenten verkeren nog steeds niet echt sprake. Hoewel alle gemeenten het jaar 2015 hebben bestempeld als overgangsjaar waarin de jeugdzorg wordt gecontinueerd, zullen veel gemeenten ook in 2016 nog steeds in de transitiefase zitten. Dit om de doodeenvoudige reden dat er nog steeds geen informatie beschikbaar is of het is gelukt om in 2015 binnen het door het Rijk beschikbaar gestelde budget te blijven. In de jeugdzorgregio's zijn eind 2014 inkoopcontracten met jeugdzorgaanbieders afgesloten (in de jeugdzorgregio Alkmaar is dat met tientallen jeugdzorgaanbieders gebeurd) op basis van door het Rijk vastgesteld historische cijfers over het zorggebruik per gemeente. Ging het voor 2015 nog om de 'geconstrueerde historische kosten' per gemeente, pas in 2016 zullen de kosten op basis van een 'objectief verdeelmodel' worden vastgesteld en zal er sprake zijn van een groeipad om gemeenten in staat te stellen toe te groeien naar hun nieuwe budget. Pas nadat de accountant in de eerste helft van 2016 in het kader van de Jaarrekening 2015 heeft gerapporteerd over de getrouwheid en rechtmatigheid van de uitgaven voor de jeugdzorg, zal er een eerste beeld beschikbaar komen in welke mate een gemeente binnen het door het Rijk gedecentraliseerde middelen is kunnen blijven. Ik heb het daarbij uitdrukkelijk over 'een beeld'. Dit omdat vanwege de transitiefase in de meeste gemeenten de accountant de door de zorgaanbieders gedane uitgaven voor een gemeente alleen op getrouwheid zal controleren en niet op rechtmatigheid.

Zo zal dus pas met de Jaarrekening 2015 moeten blijken of de uitgaven voor de jeugdzorg in, bijvoorbeeld, de gemeente Castricum is kunnen blijven binnen de ca. € 4,5 miljoen die de gemeente van het Rijk overgedragen heeft gekregen.

8. Rekenkamercommissie

Naast de in veel gemeenten aanwezige Adviesraden Sociaal Domein die het College van B&W en de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over het sociaal domein, en daarmee over het jeugdbeleid, kunnen ook een lokale of regionale Rekenkamercommissie voor raadsleden een bron van steun zijn. Zo bracht de Rekenkamercommissie Castricum eind 2015 het rapport 'Evalueerbaarheid van het sociaal domein in Castricum' uit (Spetter e.a. 2015). In het rapport dat vooruitloopt op een nog door de regio Alkmaar in het 1e kwartaal van 2016 uit te brengen 'Visie sociaal domein', trekt de Rekenkamercommissie een aantal conclusies en doet het aanbevelingen aan de gemeenteraad hoe zij haar kaderstellende en controlerende rollen beter uit de verf kan laten komen.

Naast de voor de gemeente relevante beleidskaders (Regio Alkmaar, 2014a en 2014b) geeft het rapport antwoord op vier relevante vragen:

- 1) wat willen we bereiken,
- 2) wat gaan we daarvoor doen,
- 3) wat mag het kosten en hoe wordt omgegaan met risico's, en
- 4) hoe gaan we monitoren?

Hoewel de totstandkoming van het rapport veel voeten in de aarde had, zo waren een aantal een aantal fracties in de Raad tegen het opstellen van het rapport 'omdat het veel te vroeg zou zijn om het sociaal beleid te evalueren', en zou daarnaast zou de rekenkamercommissie met het rapport 'het College voor de voeten lopen', ben ik zeer content met het initiatief en het rapport van de rekenkamercommissie.

Vooral omdat het ingaat op de 'evalueerbaarheid van het sociaal domein', wat iets anders is dan het 'evalueren van het sociaal domein'. Ik beschouw het als een pro-actieve manier om raadsleden te ondersteunen bij het sturen op de transformatie, vergelijkbaar met de zogenaamde Kanskaart die door de Rekenkamer van de Gemeente Den Haag is ontwikkeld (Rekenkamer gemeente Den Haag, 2013).

9. De evalueerbaarheid van het sociaal domein

In het rapport 'Evalueerbaarheid van het sociaal domein in Castricum' (Spetter e.a. 2015) concluderen de opstellers onder meer dat er 'noch in de begroting, noch in het (*regionale*) Beleidsplan Jeugd (Regio Alkmaar 2014a) indicatoren zijn gedefinieerd, waarmee de realisatie van de doelen gemeten kan worden'. Verder constateert de commissie dat 'uit de bestudeerde documentatie geen specifiek beleid naar voren komt over hoe wordt omgegaan met financiële risico's ten aanzien van de jeugd.

Er is door de rekenkamer geen risicoanalyse en risicobeheersingssystematiek aangetroffen, waaruit een financiële calculatie van de risico's blijkt.' Ook concludeert de rekenkamercommissie dat hoewel in 2015 zou worden ingezet op het opzetten van een monitoringsysteem ten behoeve van de financiële controle, er eind 2015 nog geen nadere uitwerking aan gegeven is. Voor de opzet is geen concrete uitwerking aangetroffen.

Tot slot trekt de rekenkamercommissie nog twee belangrijke conclusies. Zo is ten eerste in het (*regionale*) Beleidsplan Jeugd een apart hoofdstuk opgenomen over monitoring en verantwoording aan burgers, gemeenteraad, respectievelijk het rijk. Het betreft hier informatie over *tevredenheid* van de ontvangers van jeugdhulp, *doelmatigheid en doeltreffendheid*, in het kader van de stelselverantwoordelijkheid van het rijk. Met betrekking tot rapportering over realisatie van de doelstellingen zijn evenwel geen concrete afspraken gemaakt (wat, wanneer, op welke wijze etc.) en hierover is ook nog geen concrete uitwerking aangetroffen. Ten tweede bestaat er volgens de rekenkamercommissie geen zicht op de aantallen jeugdigen in zorg die naar de gemeente zijn overgekomen. Er is geen nulmeting over de omvang en samenstelling van de doelgroep en de te volgen indicatoren met betrekking tot het jeugdzorgbeleid. Hierdoor is het volgens de rekenkamercommissie ook niet mogelijk de effecten te monitoren van het gekozen beleid. De mogelijkheden om als gemeenteraad te sturen op het jeugdbeleid zijn daarom vooralsnog beperkt (Van Ooijen, 2013). Anders gezegd: het zicht van de gemeenteraad op de werking van het jeugdbeleid is beperkt, en wat dat impliceert voor de kans op voldoende inzicht laat zich raden.

10. De lokale overheid als keuzearchitect

Zoals gezegd is het *eerste doel* van de decentralisatie van de jeugdzorg preventie en uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders. Het *tweede doel* is de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken. Tegenover deze doelen staat dat, zoals we hiervoor stelden, dat de kosten van de jeugdzorg tot 2017 nog even zullen doorgroeien.

Hoe als gemeente dan toch te de-medicaliseren en de kosten van de jeugdzorg terug te dringen? Hoe vorm te geven aan de eerste doelstelling van de nieuwe Jeugdwet: preventie? Daarvoor is het niet alleen van belang dat wethouders en gemeenteraden nieuwe en innovatieve concepten in de professionele jeugdzorg een kans geven, zoals het faciliteren bij de oprichting van in coöperaties samenwerkende jeugdprofessionals, maar dat wethouders, raadsleden, jeugdprofessionals actief op zoek gaan naar nieuwe perspectieven op zorg en naar de rol van de overheid en de burger. Naar een nieuw besturingsparadigma, zoals Erik Gerritsen het stelt.

Naar de mogelijkheden om als overheid het gedrag van jongeren en ouderen te beïnvloeden is de afgelopen tien jaar uitvoerig onderzoek gedaan vanuit de gedragseconomie. Een van de voorlopers op dit terrein is Richard Thaler, hoogleraar economie en gedragswetenschappen aan de Universiteit van Chicago. Met zijn samen met Cass Sunstein in 2008 uitgegeven boek 'Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness' (Thaler e.a. 2008) heeft hij tal van voorbeelden in kaart gebracht hoe een overheid zonder de keuzemogelijkheden van het individu te beperken burgers een duwtje in de rug kan geven in het maken van keuzen. Terwijl het gebruik van 'nudge' (het geven van een duwtje in het maken van keuzen) tot op heden vooral als een zaak van de landelijke overheid wordt gezien, kan 'nudge' ook door lokale overheden en lokale partijen worden ingezet. Zo wordt in de Amerikaanse staat Illinois, de staat waarin Richard Thaler woont, aan burgers die hun rijbewijs moeten laten vernieuwen telkens gevraagd of zij 'ja', dan wel 'nee', orgaandonor zouden willen worden. Het gevolg van het stellen van deze vraag is dat het aantal mensen dat in de staat Illinois orgaandonor is, is toegenomen naar 68 procent. Maarten Hajer, van 2008 tot 2015 hoogleraar Bestuur en Beleid aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving, stelt in 2009 in een reactie op een lezing van Richard Thaler (WRR, 2013) dat de volgende drie duwtjes van de overheid belangrijk zijn:

- 1) maak van burgers producenten (zoals op het gebied van energieopwekking en zorgcoöperaties),
- 2) decentraliseer het realisatieproces (stel doelen, bied prikkels en geef ruimte aan burgers), en
- 3) zorg dat je als overheid niet teleurstelt (zet succesvolle subsidieprogramma's niet stop omdat er teveel mensen een beroep op doen).

Samen met huisartsen, wijkverpleegkundigen, winkeliers, scholen, sportclubs en zorgaanbieders kan een gemeente op het gebied van 'nudging' nog veel betekenen. Alleen al via de publieksbalie heeft een gemeente met veel van haar inwoners contact. Er zitten evenwel ook beperkingen aan het toepassen van nudge (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen, 2014).

11. *Overwegingen van morele en politieke aard*

Maar een inzet op het beïnvloeden van gedrag vanuit de overheid heeft ook morele implicaties. Terwijl ik dit artikel schrijf is dat volop in het nieuws vanwege de (veronderstelde) 'nudging' van de overheid in sommige landen richting doping gebruik door sporters, dit alles vanwege het nobele doel van de glorie van het vaderland. De geschiedenis van de afgelopen eeuw is vol van voorbeelden, die dit 'doping-nudgen' bijna onschuldig doen lijken.

Het bespreken vanuit welke morele opvattingen (politieke) keuzen worden gemaakt op het gebied van de jeugdzorg, zal daarom naar mijn verwachting de komende jaren wel eens de belangrijkste opgave van wethouders en raadsleden kunnen worden. Dat wil zeggen dat wethouders en raadsleden indringend met inwoners en zorgprofessionals het gesprek dienen aan te gaan over waarom bepaalde zorg wel of niet moet worden vergoed en wat een redelijke en rechtvaardige eigen bijdrage van inwoners is voor aan hen geleverde zorg.

Daarbij zal het ook moeten gaan in welke gevallen de formele jeugdzorg moet worden ingezet, in welke gevallen informele zorg toereikend is, op welke wijze er in de zorgketen zou kunnen worden samengewerkt, op welke wijze er samengewerkt kan worden tussen formele en informele zorg en in welke gevallen de zorg van de 1e lijn naar de 2e lijn moet worden opgeschaald. Wanneer kunnen jongeren met een beperking, al dan niet met behulp van familie, burens of vrijwilligers, zelfstandig wonen en in welke gevallen is formele hulp in de 1e of 2e lijn absoluut noodzakelijk? Waar ligt in al dit soort gevallen de grens?

De teruglopende budgetten voor jeugdzorg zullen wethouders en raadsleden in toenemende mate nog eens extra aanzetten om het debat aan te gaan en uiteindelijk tot compromissen te komen. Het gaat om een debat dat de landelijke politiek door het steeds maar weer beschikbaar stellen van extra middelen voor jeugdzorg in de afgelopen decennia heeft ontlopen, maar die lokale politici door de bezuinigingen niet meer kunnen ontwijken.

Daarmee zijn we terecht gekomen bij wat Chantal Mouffe, hoogleraar Politieke Filosofie aan de Universiteit van Westminster in Londen, de terugkeer tot de kern van de democratie noemt (Mouffe, 2005). Het democratisch leven wordt volgens haar gevormd door conflicten over morele waarden die nooit definitief kunnen worden opgelost, maar die door middel van debat over hoe schaarse middelen moeten worden ingezet op een vreedzame manier tot een goed einde moeten worden gebracht. Het gaat om een dimensie in de (lokale en landelijke) politiek die in de afgelopen decennia in ernstige mate is verwaarloosd. Dit omdat in het politieke denken een stroming is opgekomen die het ideaal van de democratie ziet als het langs rationele weg bereiken van consensus waarbij, gezien de enorme budgetten waarover de verzorgingsstaat beschikte, tegenstellingen waren verdwenen (Van Ooijen 2014).

In lijn met de constatering van Chantal Mouffe verwacht ik dat in de komende jaren sprake zal zijn van een zekere aanscherping c.q. politisering van het debat over de besteding van de beschikbare middelen. Op basis van opvattingen over rechtvaardigheid, verantwoordelijkheid, solidariteit en vrijheid zullen (politieke) keuzen moeten worden gemaakt en zullen compromissen tot stand moeten worden gebracht.

Gabriël van den Brink e.a. hebben laten zien (Van den Brink 2012a), dat velen in ons land gedreven worden door precies deze en vergelijkbare hogere waarden. Zij bepleiten een aanpak die ze benoemen als 'civic talk' om in samenspraak tot een (nieuwe) invulling van het sociaal domein te komen. Dat impliceert ook een oproep tot een transformatie, waarbij de gemeenteraad in dialoog met haar inwoners het College (en daarmee indirect ook de zorgaanbieders) aanstuurt. Ik verwacht van professionals in de jeugdzorg dat ze niet alleen rekening houden met het karakter van dit debat, dat immers bepalend is voor de eigen opdracht, maar ook dat ze er actief aan bijdragen en moreel betrokken blijven. Dat impliceert dat ze hun hogere waarden delen met de gemeente, in lijn met Verhaar (Verhaar, 2012) te omschrijven als het wederzijds delen van elkaars bezieling (en kennis en ervaring). Maar die opdracht gaat verder, want ze houdt mijns inziens ook in dat social work professionals (in de jeugdzorg en elders op het sociaal domein) mede verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van onze nieuwe, op dialoog en co-creatie gebaseerde, democratie (vgl Verhaar, 2014).

Literatuur

Baecke e.a. 2009

Jos Baecke e.a., *'Evaluatieonderzoek wet op de jeugdzorg'*, BMC, 2009.

Breedt e.a. 2012

Breedt, Danny, Ganna van Bijleveld, Erik Gerritsen, Milli Gerritsen, Henry Janssen, Emelie Kooij, Djino Louhatapessy, Mirian Seegers, Kees Verhaar (red.) & Anna Vinkenoog, *Ken de praktijk: ontmoeting met en uitdagingen uit het dagelijks werk in de jeugdzorg!*, Amsterdam, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, 2012.

De Koster 2015

Yolanda de Koster, *Inkoop jeugdzorg Haaglanden op de schop*, Binnenlands Bestuur, 12 september 2015.

Gerritsen 2011

Erik Gerritsen, *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*, Amsterdam University Press/Nicis Institute, 2011.

Gilsing 2013

Rob Gilsing, *'Klaar voor de start? Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenten rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten'*, Verwey Jonker Instituut, 2013.

Hofstede e.a. 2011

Geert Hofstede, Gert-Jan Hofstede, Michael Minkov, *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Uitgeverij Contact, 2011.

Inspectie Jeugdzorg 2015a

Inspectie Jeugdzorg, *'De kwaliteit van de jeugdhulp in Jeugd- en Gezinsteam Bos&Gasthuizen in Leiden'*, ministerie van VWS, december 2015.

Inspectie Jeugdzorg 2015b

Inspectie Jeugdzorg, *'De kwaliteit van de jeugdhulp in Jeugd- en Gezinsteam Lelystad'*, ministerie van VWS, oktober 2015.

Jansen, 2016

Yvonne Jansen, *Jeugdzorg binnen budget. Noord-Veluwe onbevreesd voor financiële nabranders*, Binnenlands Bestuur, nr. 2, 2016

Mouffe 2005

Chantal Mouffe, *Over het politieke*, Klement/Pelckmans, 2005.

Pommer e.a. 2011

Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj, *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg*, SCP, 2011.

Raad Maatschappelijke Ontwikkeling 2014

De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid', Raad Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014.

Rekenkamer gemeente Den Haag 2013

Rekenkamer gemeente Den Haag, *'Leidraad bij 'Het Haags sociaal domein. Kanskaart de herinrichting'*, 2013 (zie: <http://www.denhaag.nl/rekenkamer/to/Kanskaart.htm>)

Regio Alkmaar 2014

'Kansen voor jeugd. Beleidsplan voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet in de regio Alkmaar 2015', 2014.

Regio Alkmaar 2014

'Kansrijk opgroeien. Regionaal Beleidskader 2015 decentralisatie jeugdzorg Alkmaar', regio Alkmaar, 2014.

Sadiraj e.a. 2013

Klarita Sadiraj, Michiel Ras, Lisa Putman en Jedid-Jah Jonker, *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017*, SCP, 2013.

Schouw 2009

Gerard Schouw, *De slimme stad is een lerende stad*, Nicis Institute / Van Arkel, 2009.

Stichting Farmaceutische Kengetallen 2015

Data en Feiten 2015. Het jaar 2014 in cijfers', Stichting Farmaceutische Kengetallen, 2015.

Spetter e.a. 2015

Esther Spetter en Erwin Derks, *'Evalueerbaarheid van het sociaal domein in Castricum'*, rapport Rekenkamercommissie Castricum, 2015.

Thaler e.a. 2008

Richard Thaler, Cass Sunstein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, 2008.

Transitieautoriteit Jeugd 2015

'Eerste jaarrapportage', Transitieautoriteit Jeugd, juni 2015.

Van den Brink, 2015b

Gabriël van den Brink, *Hoe wij beter over kennis kunnen nadenken*, Boom Bestuurskunde, 2015b.

Van den Brink, 2015c

Gabriël van den Brink, *Waarom morele vragen politiek urgent worden*, Boom Bestuurskunde, 2015.

Van den Brink, 2012a

Gabriël van den Brink (red.), *De Lage Landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012

Van den Brink, 2012b

Gabriël van den Brink, *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*, Amsterdam University Press, 2012.

Van Ooijen 2013

Dave van Ooijen, *Wetsvoorstel voor de Jeugdwet mist stevig sturingsinstrument*, 2013.

Van Ooijen 2014

Dave van Ooijen, *De verzorgingsstaat als laatmodern verschijnsel*, 2014.

Van Ooijen 2015a

Dave van Ooijen, *Leefstijl belangrijkste oorzaak van dementie*, 2015.

Van Ooijen 2015d

Dave van Ooijen, *Antwoorden op vragen over zelfsturing*, 2015.

Verhaar 2012

Kees Verhaar, *Vanuit de ziel van wethouders. Over de rol van bezieling bij het aansturen van het jeugdbeleid: een verkenning*, oratie bij de aanvaarding van het lectoraat 'Professie in Ontwikkeling' bij de Master Social Work & Innovation Pro Education, Amsterdam, 2012.

Verhaar 2014

Kees Verhaar, *'Inzet op civiel effect: de nieuwe WMO en de professional'*, Den Haag: Raad Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014.

WRR 2009

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De overheid als keuzearchitect?*, WRR-Lecture, Den Haag, 2009