

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2019-0000095208

Uw kenmerk
162146.06u

Datum 12 april 2019

Betreft Beantwoording schriftelijke vragen van de vaste commissie voor
VWS over de Derde overall rapportage sociaal domein 2017

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen van 1 februari 2019 van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De vragen betreffen mijn brief van 6 december 2018, waarmee ik de Derde overall rapportage sociaal domein 2017 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heb aangeboden. Gezien de onderwerpen is de beantwoording mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De leden van de fractie van de PvdA vragen, mede namens de leden van de fracties van SP en GroenLinks, of de regering van oordeel is dat de zorg en ondersteuning door de stelselwijzigingen van betere kwaliteit zijn en beter aansluiten bij de behoeften van de mensen die er een beroep op doen, dan voor de stelselwijziging in 2015. Zo ja, waar blijkt dat dan uit? Zo nee, op welke vlakken is dit niet bereikt en welke aanvullende maatregelen zijn nodig?

Ik kan mij vinden in het genuanceerde beeld dat het SCP schetst in de Derde overall rapportage sociaal domein. Het SCP constateert dat er zowel positieve als zorgelijke ontwikkelingen zijn. Die bevindingen van het SCP heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uiteen gezet in zijn brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2019:

“Het SCP constateert dat het positief is dat gemeenten meer aandacht hebben voor integraal werken, dus niet sectoraal maar sociaal domein breed werken. Daarbij worden als voorbeelden de City deal inclusieve stad genoemd en de zogeheten ‘village deals’. Daarin wordt, in het kader van het Programma Sociaal Domein, door gemeenten en het Rijk samengewerkt aan innovatieve aanpakken om mensen met complexe problemen op verschillende terreinen goed te helpen. Het SCP benoemt als andere positieve ontwikkeling dat grote groepen Nederlanders geholpen zijn met de voorziening die ze krijgen: het merendeel van de Wmo-melders die een maatwerkvoorziening van de gemeente ontvangen geeft aan positief te zijn over die hulp. Ook uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat ouders over het algemeen positief zijn over de ontvangen hulp. Verder constateert het SCP dat de waardering voor wijkteams iets is gestegen. Als punt van zorg beschrijft het SCP onder andere de toegenomen emotionele eenzaamheid bij Wmo-gebruikers, en ook in huishoudens waar gebruik wordt gemaakt

van verschillende voorzieningen. Een ander punt van aandacht is dat minder mensen verwachten dat ze een beroep kunnen doen op het eigen netwerk voor hulp en ondersteuning en dat de toegang tot hulp nog vaak lastig te vinden is. Het SCP constateert een toename van jeugdhulp, maar ook een afname van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Voorts blijkt dat mensen met verschillende problemen die ze niet zelf kunnen oplossen nog niet altijd op alle fronten hulp krijgen. Een algemene conclusie is dat de kwaliteit van leven van mensen vooral afhangt van de mate van kwetsbaarheid en probleemcumulatie. Voldoende inkomen en het kunnen gaan en staan 'waar je wilt' zijn volgens het SCP voor mensen zelf het belangrijkste in het leven."

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks vragen voorts of de regering aan kan geven welke factoren bepalen welke keuzes gemeenten gemaakt hebben en of daar conclusies aan te verbinden zijn wat betreft het succes van de stelselwijziging. Ziet de regering overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende decentralisaties en welke lessen kunnen hieruit geleerd worden? Welke mogelijkheden ziet de regering om ervaringen en lessen tussen verschillende gemeenten en de gemeenten en het rijk uit te wisselen en is hiervoor een adequate kennisinfrastructuur ontwikkeld, zo vragen deze leden.

Gemeenten hebben zich in de aanvangsfase vooral gericht op het veilig stellen van de continuïteit van zorg en ondersteuning en dat is in doorsnee goed gelukt. De grote betekenis die zorg en ondersteuning voor mensen hebben is voor deze focus de bepalende factor geweest. Omdat de decentralisaties nieuwe taken en verantwoordelijkheden bij gemeenten hebben gebracht, waaruit logischerwijze volgt dat beproefde methoden ontbreken, is vervolgens in hoge mate sprake geweest van een lerende praktijk: er worden keuzes gemaakt, deze worden gewogen en waar nodig na zekere tijd vervangen. Een bijdrage aan deze lerende praktijk op basis van verschillende keuzes is bijvoorbeeld geleverd door het Centraal Planbureau met zijn onderzoek naar wijkteams (zie hierna). In toenemende mate is ook zichtbaar dat gemeenten een brede aanpak hanteren, met aandacht voor aspecten als onderwijs, schulden, veiligheid en huisvesting.

Op verschillende manieren worden ervaringen en lessen tussen gemeenten onderling en met het Rijk uitgewisseld. De VNG, maar bijvoorbeeld ook het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO), heeft een belangrijke rol bij het uitwisselen van ervaringen. Gemeenten gaan ook meer rechtstreeks bij elkaar te rade, bij hun naaste bureaus en bij gemeenten waarmee zij zichzelf qua omvang of qua opgave vergelijkbaar vinden (www.waarstaatjegemeente.nl). Er verschijnen daarnaast publicaties over goede voorbeelden en de VNG en NDSO zitten aan tafel als bijvoorbeeld de onderzoeksagenda van een kennisinstituut als Movisie tot stand komt. In het kader van het Programma Sociaal Domein is het thema "Doorontwikkeling kennis- en leerinfrastructuur" gestart. Daarin zoeken Rijk, gemeenten en kennisinstellingen hoe zij een betere aansluiting bij de lerende praktijk op lokaal niveau kunnen bereiken. In hetzelfde Programma is er in het thema "Sturen op kwaliteit" aandacht voor het ontdekken, leren en vormgeven wat er nodig is om een goede gemeentelijke opdrachtgever te zijn.

Met het verleggen van de verantwoordelijkheid voor het sociaal domein beoogde de regering destijds om de kosten voor de zorg en ondersteuning van mensen met een beperking, ouderen en jeugdigen te reduceren en meer mensen zorg op maat te leveren, zo merken de leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks op. De leden van deze fracties vragen of deze doelstellingen zijn gehaald. Zo ja, wat was de belangrijkste sleutel van het succes? Zo nee, welke consequenties verbindt de regering hieraan? Hoe beoordeelt de regering in dit kader de resultaten van het onderzoek 'De Wijkteambenadering nader bekeken' van 18 januari 2019 van het Centraal Planbureau?

Ik breng in herinnering dat de decentralisaties een plaats hebben in de context van de beëindiging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Die wet werd als op termijn onhoudbaar gezien. In reactie daarop hebben gemeenten – als overheidslaag die het dichtst bij de inwoners staat - belangrijke taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein gekregen. Het daadwerkelijk realiseren van die overgang, met de door u genoemde doelstellingen, is op zich al als succes te kwalificeren. Het is duidelijk dat het daarnaast tijd en inspanning vergt van alle betrokken partijen om in de nieuwe situatie de gewenste vernieuwing te realiseren, waardoor mensen zorg en ondersteuning ontvangen die zo optimaal mogelijk aansluit op hun individuele wensen en behoeften. Gemeenten kunnen hier verschillende keuzes in maken en hebben bijvoorbeeld de inrichting van de toegang op verschillende manieren georganiseerd. Het Centraal Planbureau heeft een nuttige bijdrage geleverd en laten zien hoe de inrichting van wijkteams in de praktijk kan uitwerken.

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks nemen waar dat door de stelselwijzigingen het aantal partijen dat bij de zorg en ondersteuning van mensen met een beperking, ouderen en jeugdigen is betrokken, sterk is gegroeid. Kan de regering aangeven welke uitvoeringskosten de verschillende partijen maken om de zorg en ondersteuning te bieden (gemeenten, zorgaanbieders, inwoners, rijksoverheid, inspecties etc., inclusief de kosten voor externe adviseurs en accountants)? Hoe verhouden deze kosten zich tot de kosten die gemaakt werden voor de decentralisaties en vindt de regering deze kosten acceptabel?

De uitvoeringskosten zijn niet in beeld gebracht, niet in de situatie vóór de decentralisaties en ook niet in het huidige stelsel. Er is geen aanleiding voor gezien omdat uitvoeringskosten bij de besluitvorming over de decentralisaties geen wezenlijke rol hebben gespeeld. Wel is in de praktijk van de decentralisaties aandacht voor het vermijden van onnodige uitvoeringskosten en voor het beperken van administratieve lasten. Het Rijk werkt hierin samen met zorgaanbieders en gemeenten.

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks maken uit de Overall rapportage sociaal domein 'Wisselend bewolkt' van het SCP onder andere op dat Nederlanders onverminderd kritisch blijven over de decentralisaties in het sociaal domein. Uit het eerste kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP in 2018" blijkt dat nog steeds ongeveer de helft van de bevolking van mening is dat de nadelen (veel) groter zijn dan de voordelen. Daar staat tegenover dat voor grote groepen mensen de continuïteit

van de zorg en ondersteuning is gerealiseerd. Wat gaat de regering doen om de beeldvorming over de huidige stand van zaken bij te stellen?

De uitkomst verbaast in zoverre niet omdat met de decentralisaties een groter beroep werd beoogd op de zelfredzaamheid van inwoners, gepaard gaande met minder of andere voorzieningen, in het bijzonder voor huishoudelijke hulp. Dat zal effect hebben gehad op de beleving van mensen. Naast de genoemde uitkomst staat overigens de bevinding van het SCP dat de ontvangers van voorzieningen de voorzieningen positief waarderen (zie hiervoor). Samen met gemeenten werk ik aan verbeteringen in het sociaal domein. Dit kan de waardering doen stijgen.

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks brengen naar voren dat er in het begin van de stelselwijzigingen op alle domeinen, ook op domeinen waar de stelselwijzigingen niet van toepassing waren, zoals de huisartsenzorg sprake was van een forse vraaguitval. Mensen, met name ouderen, hadden het idee dat zij geen recht meer hadden op zorg en ondersteuning. Nog steeds hebben mensen moeite om te begrijpen waar ze voor welke zorg en ondersteuning terecht kunnen; zij ervaren het stelsel als ingewikkeld. Dit roept een aantal vragen op. Welke mogelijkheden ziet de regering om te zorgen dat iedereen weet waar hij/zij voor wat terecht kan en hoe wordt bereikt dat ieder er zeker van kan zijn dat hij/zij passende zorg en ondersteuning krijgt als het nodig is? Hoe kan voorkomen worden dat mensen verstoken blijven van de benodigde zorg en ondersteuning omdat zij niet weten waar ze voor wat terecht kunnen?

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft hierover op 19 februari 2019 het volgende aan de Tweede Kamer gemeld, wat ik in reactie op de gestelde vragen graag opnieuw onder de aandacht breng:

“Het probleem dat de toegang tot passende zorg en ondersteuning vaak nog lastig te vinden is, doet zich met name voor bij mensen met een meer complexe en/of domein overstijgende vraag naar zorg en ondersteuning of bij de groep mensen die zeer langdurig gebruik maken van verschillende voorzieningen.

Het op een adequate wijze bieden van zorg en ondersteuning aan mensen met een complexe vraag naar zorg en ondersteuning vraagt deskundigheid, samenwerking, creativiteit en lef van alle betrokken partijen. Het betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarbij het voortouw voor het tot stand brengen van de noodzakelijke vernieuwing bij gemeenten ligt. Deze vernieuwing krijgt langzaam maar zeker vorm.

Om deze vernieuwing verder aan te jagen organiseer ik, naast en in aanvulling op de al lopende programma's, in de komende maanden samen met gemeenten een aantal bijeenkomsten met alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van zorg en ondersteuning aan mensen die in hun eigen omgeving wonen. Het gaat daarbij niet alleen om de uitvoering van de Wmo 2015, maar ook om daar waar de uitvoering van de Wmo 2015 raakt aan de uitvoering van andere wetten; de Jeugdwet (problematiek 18-/18+), de Zvw (met name de wijkverpleging) en de overgang van Wmo

2015 naar de Wlz. Deze bijeenkomsten zullen benut worden om, mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie door het SCP van de Hervorming langdurige zorg¹ en het rapport 'Zorgen voor burgers' van de Nationale Ombudsman², gezamenlijk te beoordelen waar we staan als het gaat om en de uitvoering van de zorg en ondersteuning aan mensen en hoe aanwezige knelpunten kunnen worden beperkt of zo mogelijk worden opgelost. Over de voortgang van dit proces zal ik het parlement voor komende zomer informeren."

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks merken op dat met de stelselwijzigingen werd beoogd dat niet alleen de verantwoordelijkheden verschoven van de centrale naar de lokale overheden, maar ook dat de zorg en ondersteuning anders en integraal vormgegeven zouden worden. In de evaluaties is een aantal malen aangegeven dat de transitie heeft plaatsgevonden, maar de transformatie nog niet. De leden van de drie fracties vragen hoe de regering aankijkt tegen de mate van integraliteit die tot nu toe gerealiseerd is. Wanneer is de regering tevreden over hetgeen daadwerkelijk geboden wordt en welke maatstaf gebruikt zij om de mate van succes van de stelselwijzigingen te beoordelen? Welk beeld levert dit op? Hoeveel tijd denkt de regering dat er nog nodig is om te kunnen spreken van volledige implementatie van de stelselwijzigingen?

Ik herken het beeld uit de evaluaties: gemeenten geven ook zelf aan in ieder geval nog enkele jaren nodig te hebben om een andere manier van werken te realiseren. Het vergt veel inspanning om die noodzakelijke veranderslag te maken. Gaandeweg komen daarbij ook verschillende knelpunten naar boven, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensuitwisseling en bij multiprobleem huishoudens. Rijk en gemeenten pakken deze gezamenlijk op, onder meer in het Programma Sociaal Domein. De mate van succes laat zich niet eenvoudig vaststellen. Samen met gemeenten en kennisinstituten werkt het Rijk aan een beter beeld van de uitkomsten en maatschappelijk resultaat om langs die weg antwoorden te vinden, onder meer binnen het Programma Sociaal Domein (traject Volgen Spiegelen Leren).

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks merken op dat tijdens de afgelopen jaren regelmatig de vraag aan de orde is geweest hoe de rijksoverheid haar stelselverantwoordelijkheid in moet vullen als het primaat van de uitvoering bij de lokale overheid ligt. De regering heeft op verschillende momenten en manieren geïntervenieerd als zaken anders liepen dan verwacht of gewenst. In een aantal gevallen is de lokale vrijheid ingeperkt om te borgen dat de arbeidsvoorwaarden voor medewerkers fatsoenlijk zijn, de administratieve lasten teruggedrongen worden, de informatie-uitwisseling tussen partijen verbeterd wordt, kwetsbare groepen adequate zorg en ondersteuning ontvangen en/of niemand tussen de wal en het schip zal vallen. Welke lessen kunnen hieruit

¹ *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juni 2018.

² *Zorgen voor burgers.* De Nationale Ombudsman, Den Haag, mei 2018.

geleerd worden voor toekomstige stelselwijzigingen, ook op andere beleidsterreinen, zoals de invoering van de Omgevingswet?

Een belangrijke les is dat ondanks de intensieve voorbereiding in samenwerking met alle betrokkenen zich ontwikkelingen hebben voorgedaan waarop moest worden gereageerd. Ik herken de voorbeelden uit de vraag. Een tweede belangrijke les is dat de aanwezigheid van een goede overlegstructuur helpt om het gesprek daarover te voeren en te komen tot noodzakelijke aanpassingen. Als derde belangrijke les noem ik de waarde van de goede samenwerkingsstructuur die is gerealiseerd: Rijk en gemeenten werken samen aan vraagstukken die nog aandacht of doorontwikkeling vergen. Deze ervaringen in het sociaal domein zijn daarmee waardevol voor andere beleidsterreinen, zoals de invoering van de Omgevingswet.

De leden van de fracties van de PvdA, SP en GroenLinks vragen hoe de regering aankijkt tegen de nieuwe rolverdeling tussen het rijk en de gemeenten. Onderschrijft de regering de rolverdeling zoals die geschetst is in de VNG-publicatie 'Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge solidariteit en de rol van het Rijk', geschreven door Rienk Janssens in 2018? Hoe kijkt de regering aan tegen de in dit essay aangereikte aanbevelingen.

Door de recente en eerdere decentralisaties is het takenpakket van gemeenten zwaarder geworden en is de wederzijdse afhankelijkheid tussen Rijk en gemeenten toegenomen bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Daarmee verandert ook de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten (en de andere medeoverheden) bij het oppakken van maatschappelijke opgaven. Ik zie die rolverdeling vanuit het perspectief van het Interbestuurlijk programma. Rijk en gemeenten staan gezamenlijk en op voet van gelijkwaardigheid voor de oplossing van maatschappelijke opgaven. Nieuwe opgaven die rijzen en waarvoor dat nodig is, worden in gezamenlijkheid besproken, als één overheid. In verbinding met samenleving en private partners wordt vervolgens gewerkt aan de realisatie van concrete oplossingen. De aanbevelingen in de genoemde publicatie betreffen de financiële verhoudingen, de randvoorwaarden waaronder gemeenten en gemeenteraden hun rol vervullen en het interbestuurlijke toezicht. Op alle drie terreinen lopen trajecten en ik zie de publicatie als een nuttige aanvulling om die trajecten verder inhoud te geven in het licht van de veranderende verhoudingen tussen overheden.

In aanvulling op het bovenstaande zien de leden van de fractie van GroenLinks, hierin gesteund door de leden van de fracties van de PvdA en SP, in de aangeboden evaluaties het patroon dat de transitie van verantwoordelijkheden naar gemeenten op zich redelijk geslaagd is, maar dat de transformatie in werken nog aan het begin staat, mede doordat het proces sterk geleden heeft onder de bezuinigingen waarmee de decentralisatie gepaard ging. Herkent de regering dit patroon? Welke lessen trekt zij hieruit? Op welke wijze kan hierin worden bijgestuurd?

De decentralisaties in het sociaal domein en de beoogde transformatie zijn een enorme maatschappelijke opgave. Het vraagt een andere manier van werken, niet

alleen van gemeenten, maar van alle betrokkenen, de transformatie. Ik herken dat deze transformatie nog in volle gang is, maar schrijf dit toe aan de omvang van de opgave, niet aan de bezuinigingen. De transformatie in werken is een proces waarop Rijk en gemeenten elkaar blijven bevragen, om te leren hoe dit kan worden verbeterd. Het Rijk wil hierin zijn aandeel leveren. Zo loopt op dit moment bijvoorbeeld onderzoek voor een nieuwe verdeling van het gemeentefonds en wordt er gewerkt aan een duidelijke grondslag om wanneer dat nodig is gegevens te kunnen delen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Drs. K.H. Ollongren