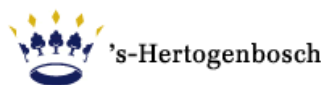
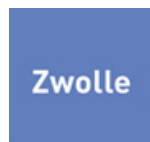


# Sterkere steden en evenwichtige overheidsfinanciën

Een discussiebijdrage uit de kring van de gemeentesecretarissen van de 100.000+ steden





© Henk Huitink, Maarten Schurink e.a., *Sterkere steden en evenwichtige overheidsfinanciën: een discussiebijdrage uit de kring van de gemeentesecretarissen van de 100.000+ steden*, Amersfoort/Dordrecht, 2010.

Met ondersteuning van:  
Inge Vermeulen (Rotterdam)  
Koos van Dijken (Nicis Institute, Den Haag)  
Jaring Hiemstra (Hiemstra & De Vries, Utrecht)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. De auteurs aanvaarden geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



# Inhoudsopgave

Voorwoord	7
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Op zoek naar innovaties	9
1.3 De maatschappelijke rol van centrumgemeenten	10
1.4 Een eerste selectie uit vele ideeën	13
1.5 Samenvatting effecten van voorgestelde innovaties	14
<b>2 Werk en inkomen</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Waar gaat het over?	18
2.3 Welke problemen doen zich voor?	20
2.4 Wat stellen we voor?	22
2.5 Wat kost het en wat levert het op?	25
2.6 Wat zijn de voor- en nadelen?	27
2.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?	27
<b>3 Jeugd en onderwijs</b>	<b>29</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Waar gaat het over?	30
3.3 Welke problemen doen zich voor?	30
3.4 Wat stellen we voor?	33
3.5 Wat kost het en wat levert het op?	39
3.6 Wat zijn de voor- en nadelen?	39
3.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?	40
<b>4 Zorg en welzijn</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding	41
4.2 Waar gaat het over?	41
4.3 Welke problemen doen zich voor?	42
4.4 Wat stellen we voor?	43
4.5 Wat kost het en wat levert het op?	49
4.6 Wat zijn de voor- en nadelen?	50
4.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?	50
<b>5 Conditie om het te laten lukken</b>	<b>53</b>
5.1 Inleiding	53
5.2 Meer beleidsruimte	53
5.3 Sterkere ontschotting	54
5.4 Vermindering organisatorische lasten	54

BIJLAGE 1	Initiatiefnemers en betrokkenen	57
BIJLAGE 2	Financiële details	59

# Voorwoord

Nederland staat voor een forse financiële opgave en daarom heeft het kabinet bezuinigingsvarianten laten ontwikkelen door de twintig brede heroverwegingswerkgroepen die op 1 april 2010 zijn gepubliceerd. De bedoeling van de werkgroepen is om bouwstenen en aanknopingspunten aan te dragen waaruit de politiek, het beleid, burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen kiezen om de rijksfinanciën de komende jaren weer in evenwicht te kunnen krijgen. De komende maanden zal duidelijk worden welke doorwerking de bouwstenen zullen hebben.

Ook binnen onze kring van gemeentesecretarissen van de 100.000+ gemeenten voelen wij de verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de discussie op welke wijze de overheidsfinanciën weer in balans gebracht kunnen worden. Wij adviseren daarbij niet de invalshoek van het plat bezuinigen of het verschralen van de publieke dienstverlening. In onze bijdrage pleiten wij voor dusdanig reorganiseren van de beleidsuitvoering op een aantal terreinen dat de uitvoering goedkoper kan, soms effectiever wordt én minimaal de kwaliteit voor burgers handhaaft. Het gaat ons om het verbeteren van de prestaties in de uitvoering. Deels sluiten sommige voorgestelde veranderingen aan bij enkele varianten van de nationale heroverwegingsgroepen; deels brengen wij geheel eigen accenten naar voren.

Deze discussiebijdrage is daarom ook geen rechtstreekse reactie op het werk van de heroverwegingswerkgroepen. In zekere zin zijn wij zelfs in ons werk onderbroken door de versnelde publicatie van de resultaten van de twintig werkgroepen. Onze publicatie is een start van de discussie die wij in 'een flits' hebben opgeleverd. Des te logischer dat wij dit document tijdens het VNG-flitscongres op 12 april presenteren. Het is ook logisch dat wellicht niet iedere letter door elk lid van de kring van gemeentesecretarissen van de 100.000-plus gemeenten wordt gedeeld. Wel is duidelijk dat de kring van gemeentesecretarissen het in de geest met elkaar eens is over deze discussiebijdrage.

Op de beleidsterreinen 'werk en inkomen', 'jeugd en onderwijs' en 'zorg en welzijn' zien wij mogelijkheden om grofweg € 6 tot € 8 mld. te besparen op de 'grote geldstroom' en in de uitvoering, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit en effectiviteit van de beleidsuitvoering toeneemt. Dat zou neerkomen op ongeveer 20-25% van de benodigde bezuiniging op rijksniveau (€ 29 mld.) voor de komende jaren. Wij adviseren de besturen van onze steden om hun rol als centrumgemeente op te pakken. Om deze rol te kunnen oppakken, is nodig dat het beleid met voldoende beleidsvrijheid gedecentraliseerd wordt naar de gemeenten, dat schotten tussen regelingen en financieringen opgeruimd worden, en dat er niet

langer sprake is van een stapeling van verantwoordelijkheids- en controleverplichtingen.

Wij danken Inge Vermeulen, Jaring Hiemstra en collega's (Hiemstra & De Vries) en Koos van Dijken (Nicis Institute) voor de organisatie van het proces en de inhoudelijke bijdragen om in zeer korte tijd tot deze discussiebijdrage te kunnen komen. Verder gaat onze dank uit naar de medewerkers in onze steden die met veel enthousiasme en inzet de ideeën hebben weten te mobiliseren en uit te werken.

Henk Huitink (Amersfoort)

Maarten Schurink (Dordrecht)

Nico van Mourik (Breda)

Irma Woestenberg ('s-Hertogenbosch)



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### *Aanzienlijke bezuinigingen en grotere uitdagingen in het verschiet*

De steden moeten er rekening mee houden dat de komende jaren aanzienlijke rijksbezuinigingen doorgevoerd gaan worden die doorwerken in het Gemeentefonds, Wmo, specifieke uitkering MO/VB, bijstandsuitkeringen, reïntegratiemiddelen, AWBZ-voorzieningen, MIRT et cetera. Daarnaast zullen de eigen inkomsten teruglopen (o.a. grondexploitatie, OZB, retributies). De financiële middelen voor de steden zouden op termijn structureel op jaarbasis met 15 tot 20% op sommige beleidsterreinen en voor sommige doeluitkeringen kunnen afnemen.

*In dit decennium uiteindelijk 15 - 20% minder inkomsten per jaar*

Naast de aanzienlijke bezuinigingen komen er grotere uitdagingen op de steden af. Het betreft in algemene zin het omgaan met de terugslag van tien jaar door de crisis, de intensivering van de (internationale) concurrentiestrijd tussen steden en regio's, de uitdagende demografische ontwikkeling (vergrijzing, ontgroening), de dreigende energie-, grondstoffen- en klimaatcrisis en de situatie dat – ná de crisis - geld duur zal worden (ook voor de overheid).

*Minder financiële middelen maar grotere uitdagingen*

Op de lange termijn doen zich grote uitdagingen voor de steden op zowel het fysieke, economische en sociale domein zoals de noodzakelijke verbetering van de bestaande woningvoorraad en de leefomgeving (terwijl de ISV- en BLS-middelen afnemen), de effecten van de krimp in bepaalde steden en regio's, de verduurzamingopgaven, lagere economische groei, overschotten in winkelareaal en kantoorpanden, de afname van de beroepsbevolking en de grote moeite om de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit verder te verhogen en meer mensen die uit de boot dreigen te vallen bij verminderde budgetten.

*In elk van de domeinen specifieke grotere opgaven*

Ook de korting op het Gemeentefonds van € 1,7 mld. - bovenop de al eerdere aangekondigde bezuinigingen – dwingt de gemeenten om extra creatief te worden.

*Noodzaak om te innoveren en creatief te zijn*

## 1.2 Op zoek naar innovaties

Om de grotere uitdagingen met minder middelen het hoofd te bieden kan de kaasschaafmethode of nieuw geld niet meer de volledige oplossing bieden en zijn fundamenteel nieuwe aanpakken, rolverdelingen, verdelingen van verantwoordelijkheden en bekostiging in ketens nodig. Volgens vele deskundigen dienen structurele hervormingen en innovaties bedacht en doorgevoerd te worden.

*Vele deskundigen, werkgroepen en adviezen brengen een lans voor structurele hervormingen*

De kring van gemeentesecretarissen van de 100.000+ gemeenten is van mening dat wij op zoek moeten gaan naar inspirerende innovaties waarbij wij soms meer en soms minder moeten doen. Dat wij moeten zoeken naar innovaties die leiden tot zowel besparingen als tot effectiever beleid als tot meer kwaliteit voor de burger en anderen. Met deze discussiebijdrage doen wij voorstellen om de lokale performance te versterken en een alternatief te bieden voor een lineaire korting op het Gemeentefonds. Met deze bijdrage sluiten wij tevens aan bij de discussienota Thorbecke 2.0 'naar een vernieuwde Nederlandse overheid' van het VNG-bestuur en leveren wij een bijdrage aan de VNG-reactie op de bezuinigingsvoorstellen van de brede twintig heroverwegingswerkgroepen van het Rijk.

*De gemeentesecretarissen van de 100.000+ gemeenten sluiten aan bij de vele deskundigen en de VNG*

### 1.3 De maatschappelijke rol van centrumgemeenten

#### *Lange traditie van decentralisatie van beleid*

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw zijn stappen gezet om rijksbeleid te decentraliseren naar de gemeenten. Met decentralisatie wordt een beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging gemaakt op welke wijze maatschappelijke problemen het beste zijn op te lossen. De decentralisatie startte met het welzijnsbeleid en één van de laatste mijlpalen is de gedecentraliseerde uitvoering door de gemeente van de Wmo en de WWB. Gemeenten hebben de afgelopen jaren aangetoond dat zij in staat zijn nieuwe taken op creatieve en innovatieve wijze op zich te nemen. De decentralisatie van het bijstandsbeleid is een succes, terwijl de eerste signalen over de decentralisatie van de Wmo veelbelovend zijn.<sup>1</sup> Daarmee hebben gemeenten als nabije overheid laten zien daadwerkelijk betere kwaliteit voor minder geld te kunnen leveren. Door deze lange traditie van decentralisatie van beleid is ook een best practice gegroeid. Wij zien op dit terrein nieuwe kansen mits het rijk deze taken bij gemeenten belegt en daarbij daadwerkelijk beleidsruimte geeft, schotten tussen regelingen weghaalt en administratieve en organisatorische lasten vermindert.

*Successen van decentralisatie van beleid: doelmatiger, effectiever en hogere kwaliteit*

<sup>1</sup> Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Cie d'Hondt), *Vertrouwen en verantwoord; voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag, 2008, blz. 29.

### *Gegroeide consensus op best practice van decentralisatie*

Door de lange traditie in de decentralisatie van rijksbeleid naar overige overheden is zo langzamerhand ook een best practice gegroeid.<sup>2</sup> Deze best practice is te typeren met de volgende trefwoorden:

- minder regelgeving;
- minder specifieke uitkeringen;
- één overheid per taak en beleidsdomein<sup>3</sup>;
- zowel de bestuurlijke als de financiële verantwoordelijkheid bij één overheidslaag;
- sturen op prestaties en resultaten en niet op uitvoeringsdetails;
- meer horizontale verantwoording en minder vertikaal toezicht;
- beleg het horizontale toezicht op het juiste niveau.<sup>4</sup>

*Verdergaande rol kunnen centrumgemeenten oppakken bij 'goede' decentralisatie*

Bij de best practice hoort ook dat de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten voor het gedecentraliseerde beleid verder verzakelijken. Met heldere afspraken over prestaties en resultaten is een logische consequentie - behorend bij een professionele decentralisatie - dat het Rijk het geld terugvordert als de prestatie niet is geleverd.<sup>5</sup> Een dergelijke zakelijkheid wordt in de praktijk nog nauwelijks gerealiseerd.

*Verdere verzakelijking verhoudingen Rijk en gemeenten*

### *Aandacht voor de best practice blijft nodig*

Ondanks de consensus over de beste manier om beleid te decentraliseren, is de praktijk soms hardnekkiger dan de leer. Goede decentralisatiebedoelingen van ministers worden dikwijls door verkokering, regel dwang en hiërarchisch kwaliteitsdenken gefrustreerd. Telkens steekt het welhaast obsessieve gelijkheidsdenken de kop op. Soms voelen gemeenten zich als een brandweerman die het vuur wil blussen, maar geen water heeft. Volgens de commissie Van Aartsen "willen en moeten de gemeenten veel, maar kunnen niet". Om deze reden is een kanteling

*De theorie van goede decentralisatie wordt in de praktijk niet altijd gevolgd*

<sup>2</sup> Bestuursakkoord rijk en gemeenten, *Samen aan de slag!*, juni 2007; VNG, *Voorzetten voor decentralisatie van taken naar gemeenten*, 2008; M. Boogers e.a., *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1993-2008*, Tilburg; N.A.C. Schilder e.a., *Decentralisatie in perspectief, BMC advies management*, Amersfoort.

<sup>3</sup> Dit gaat verder dan de aanbeveling uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2005) waarin geadviseerd werd om maximaal twee overheidslagen een gedeelde en gescheiden verantwoordelijkheid te geven. Deze gedachte wordt wél gevolgd in het conceptwetsvoorstel Wet revitalisering generiek toezicht.

<sup>4</sup> Het beleid boet in belangrijke mate aan effectiviteit en doelmatigheid in als bijvoorbeeld de Tweede Kamer wil sturen en verantwoording vraagt voor beleid dat aan de gemeenten in gedecentraliseerd. Het horizontale toezicht op het beleid van de gemeente ligt bij de Raad en bij de lokale stakeholders, het horizontale toezicht op de provincie vindt plaats door de Staten en het horizontale toezicht op het Rijk door de Tweede Kamer.

<sup>5</sup> Andere instrumenten voor een verdergaande verzakelijking zijn een aanwijzingsbevoegdheid voor een 'hogere' overheid, spontane vernietiging en in de plaats stellen.

nodig. Het rijk dient niet langer de eerste overheid te zijn maar de gemeente.<sup>6</sup>

### *Ook meer ruimte voor professionals in de uitvoering*

De laatste jaren breekt het inzicht door dat de decentralisatie van beleid zich ook moet uitstrekken naar meer autonomie en regelvrijheid voor de professionals in de uitvoering. In de maatschappelijke dienstverlening dient de té eenzijdige aandacht voor het scheiden van verantwoordelijkheden en het controleren op meetbare output plaats te maken voor een benadering waarin processen van verbetering en vernieuwing de boventoon voeren, geëxperimenteerd wordt, innovativiteit en goede prestaties worden beloond en ten voorbeeld worden gesteld, en ondermaats presterende organisaties en professionals daadwerkelijk worden aangepakt. Het té eenzijdig alleen maar gebruik maken van prestatie- en outputsturing is contraproductief, leidt tot geïnstitutionaliseerd wantrouwen, middelmatigheid, stagnatie, en te weinig innovativiteit.<sup>7</sup> Juist het verdergaand decentraliseren van beleid naar de professionals zal - gecombineerd met benchmarking, visitaties, peer reviews en open vormen van innovatie<sup>8</sup> - leiden tot betere maatschappelijke dienstverlening.

### *Verdere ontwikkeling rol centrumgemeente*

Diverse innovaties uit deze discussiebijdrage vergen dat de grotere gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen als centrumgemeente ten opzichte van de gemeenten in hun omgeving. Dit zien wij als een integraal onderdeel van de maatschappelijke taakopvatting van gemeenten. Bovendien sluit dit aan bij de brede heroverwegingswerkgroep Openbaar bestuur van het rijk die de mogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie zoekt in het eenduidig toekennen van taken en verantwoordelijkheden binnen beleidsketens wat zich vertaalt naar een verdere schaalvergroting. Dit impliceert het overhevelen van zo veel mogelijk taken en bevoegdheden naar het gemeentelijk niveau waarin grotere gemeenten meer beleidsverantwoordelijkheid en meer ruimte tot maatwerk krijgen.

*De grote steden als centrumgemeente verantwoordelijk voor betere maatschappelijke resultaten*

<sup>6</sup> Het tweede kabinet Balkenende had daarbij aanvankelijk de ambitie om het aantal doeluitkeringen drastisch terug te brengen. De stuurgroep Brinkman adviseerde het kabinet om het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen van 122 naar 34 door bestaande uitkeringen te bundelen en aflopende uitkeringen niet te verlengen. Aanvankelijk heeft het kabinet de adviezen van de stuurgroep voortvarend ter hand genomen, maar sinds het advies van Brinkman c.s. zijn er al weer tientallen specifieke uitkeringen bijgekomen. VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (cie. Van Aartsen), *De eerste overheid*, Den Haag, 2007, blz. 9, 11, 12, 18.

<sup>7</sup> WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004, blz. 231. Zie ook WWI, *Actieplan krachtwijken*, Den Haag, 2007, blz.15, 16 waar een lans gebroken wordt voor de inzet van de beste mensen, de sterkste man of vrouw en de inzet van 'top dogs' om tot een doorbraak en aanzienlijke verbetering te komen in de aandachtswijken.

<sup>8</sup> WRR, *Innovatie vernieuwd; opening in viervoud*, Amsterdam, 2008.

## 1.4 Een eerste selectie uit vele ideeën

In het verlengde van de opgaven van de twintig nationale heroverwegingswerkgroepen hebben wij als gemeentesecretarissen een aantal beleidsterreinen benoemd waarop zij geprobeerd hebben om innovaties te benoemen. Het betreft de beleidsterreinen:

- werk en inkomen,
- jeugd en onderwijs,
- zorg en welzijn,
- (openbaar) verkeer en vervoer,
- wonen en stedelijke ontwikkeling,
- ICT,
- lokale belastingen.

In de volgende drie hoofdstukken worden de innovaties op het gebied van werk en inkomen (hoofdstuk 2), jeugd en onderwijs (hoofdstuk 3) en zorg en welzijn (hoofdstuk 4) nader toegelicht. Over de overige innovaties volgt hieronder een korte toelichting en deze zullen de gemeentesecretarissen in de komende tijd nog nader uitwerken en inbrengen in de landelijke en lokale discussies rondom de heroverwegingen.

Rond het thema *ICT* hebben de CIO's van een aantal steden het initiatief genomen om te komen tot een de facto standaard voor de overheid, te beginnen met dienstverlening en uit te bouwen naar andere domeinen en ketens. De bedoeling is dat de intensieve samenwerking zal leiden tot hergebruik, standaardisatie en lagere kosten en daarbij gebruik te maken van wat er al is. De samenwerking is gebaseerd op gemeenschappelijke uitgangspunten, zoals de referentiearchitecturen NORA en GEMMA, waarvoor Rijk en gemeenten al eerder hebben gekozen. De CIO's en gemeentesecretarissen hebben elkaar gevonden en kunnen voldoende doorzettingsmacht organiseren om het initiatief ook echt verder te brengen.

Op het thema *verkeer en vervoer* zijn ideeën ontwikkeld voor een slagvaardige regionale bestuursautoriteit die beslissingen kan nemen, het verdergaand ontschotten van geld- en subsidiestromen in de verkeers- en vervoerssector en aanpalende sectoren als milieu en ruimtelijke ordening, inzetten op betere benutting van bestaande infrastructuur en vervoerssystemen en meer ruimte aan private initiatieven.

Bij de *locale belastingen* is gekeken naar hoe innovatief met de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen kan worden omgegaan. Voor de burgers is er, afgezien van de rijksbelastingen, een tamelijk onoverzichtelijk en niet transparant geheel ontstaan. De grootste gemeentelijke belasting is de OZB en daarvoor zijn vier alternatieven uitgewerkt: 1) OZB vervangen door opcentenheffing op IB en VPB, 2) OZB vervangen door een Ondernemingsbelasting en Negatieve Heffingskorting IB, 3) OZB handhaven en waardering en inning overdragen aan het rijk en 3) OZB handhaven en waardering en inning overdragen aan centrale of regionale kantoren. Daarnaast is gekeken naar een aantal belastingen dat mogelijk afgeschaft kan worden omdat ze relatief weinig opbrengen, hoge perceptiekosten met zich mee brengen of tot een in-

*Selectie van enkele belangrijke beleidsterreinen vanuit stedelijk optiek*

*Focus in eerste instantie op:*

- werk en inkomen
- jeugd en onderwijs
- zorg en welzijn

*Standaardisatie van ICT*

*Ontschotten van geldstromen en krachtige regionale autoriteit*

*Minder lokale autonomie voor een doelmatiger inning van lokale belastingen*

gewikkeld en onoverzichtelijk geheel leiden zoals de Forensenbelasting, de Hondenbelasting, de Baatbelasting, de Toeristenbelasting, de Precarioheffing, de Reclamebelasting en de Rioolheffing.

Op het terrein van *wonen en stedelijke ontwikkeling* zijn ideeën besproken om de woningmarkt weer op gang te brengen en de woonmobiliteit weer mogelijk te maken. Daarvoor wordt gedacht aan het mobiliseren van meer investeringsmiddelen van meer actoren/stakeholders. En hierbij op zoek te gaan naar nieuwe coalities, samenwerkingsmodellen en businessmodellen, meer vraaggestuurd ontwikkelen en meer multifunctionaliteit. Belangrijk daarbij is dat ook de snelheid van stedelijke herontwikkeling vergroot wordt. Vanuit de kring van gemeentesecretarissen en directeuren stadontwikkeling gaat, samen met de stakeholders, gewerkt worden aan een nieuwe toekomstagenda en -visie.

*Mobiliseren van meer lokale investeringsmiddelen van meer en andere actoren*

Dat sommige lezers de ideeën in de navolgende hoofdstukken een politieke duiding zullen geven, is niet te voorkomen. Zo raken de voorstellen aan discussies over systemen en stelsels zoals 'wat rekenen we tot het publieke domein', 'hoe is de rolverdeling tussen overheid, markt en burger', 'hoe meer verantwoordelijkheid aan burgers geven', 'wat kan de rol van de civil society zijn'. Toch is dat niet de drijfveer en het motief van de gemeentesecretarissen. Het gaat ons om effectiever beleid, hogere kwaliteit en het versterken van hun stad tegen lagere kosten om daarmee de rijksbegroting te ontlasten. De invoering van de innovaties vraagt vaak een langdurige transformatie. De wenselijke en mogelijke snelheid van de transformatie heeft weer snel een politieke dimensie.

*Innovaties brengen vele politieke vragen met zich mee*

## 1.5 Samenvatting effecten van voorgestelde innovaties

Hieronder volgt een overzicht van de globale raming van de te verwachten effecten van de voorgestelde innovaties (tabel 1.1). Bij de interpretatie van deze financiële effecten hoort de volgende opmerking. De voorstellen geven aan dat er maatschappelijke winst valt te behalen door een efficiëntere en effectievere organisatie van de overheidstaken. Voor een deel is dat een financiële winst. En voor een ander deel leiden de voorstellen en innovaties vaak tot effectiever beleid en minimaal gelijkblijvende kwaliteit voor burger, ondernemer en maatschappelijke organisatie. Sommige voorstellen bepleiten een grotere rol voor de gemeenten, andere een kleinere rol. De ramingen zijn tentatief en daarom vaak weergegeven als marges. De ramingen hebben meestal betrekking op middelen die onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen en soms onder verantwoordelijkheid van andere overheden (provincie en Rijk).

*Verbeteringen in effectiviteit, hogere kwaliteit en aanzienlijke besparingen*

Tabel 1.1 Geraamde financiële effecten van de voorgestelde innovaties

<i>Innovaties</i>	<i>Kostenbesparing in € mln. (afgerond)</i>
Werk en inkomen:	
- Minder uitkeringen (minder instroom, hogere uitstroom)	960
- Lagere uitkeringen (loonsuppletie)	500
- Efficiencyverbeteringen	150
Jeugd en onderwijs:	
- Decentralisatie jeugdzorg naar centrumgemeenten	100 - 300
- Integrale kindbenadering (0 - 4 jaar)	0
- Reorganisatie aanpak voortijdig schoolverlaten	PM
Zorg en welzijn	
- Grotere inzet op preventie	1.500 - 2.000
- Efficiëntere zorg	3.000 - 4.000
<b>Totaal</b>	<b>6.200 - 7.900</b>





## 2 Werk en inkomen

*Iedereen aan het werk; met ondersteuning naar vermogen*

---

### *Box 2.1 Kernboodschap*

*De voorgestelde innovaties leiden tot:*

- een gecombineerde regeling voor de onderkant arbeidsmarkt (integratie WWB, WSW en Wajong);*
- een systematische focus op werk;*
- het werken naar vermogen, en iedereen heeft waarde;*
- het verleggen van de verantwoordelijkheid naar werkgevers en burgers (met begeleiding en loonsuppletie);*
- verantwoordelijkheid voor de centrumgemeente op regionaal niveau;*
- een efficiëntere ketenaanpak.*

*Als de transformatie heeft plaatsgevonden (na vijf jaar) is de geraamde structurele kostenbesparing € 1,6 mld. per jaar.*

---

### 2.1 Inleiding

Ondanks de huidige economische crisis ontstaat op de middellange termijn een groot tekort aan arbeidskrachten. Dit tekort wordt veroorzaakt door de vergrijzing van de beroepsbevolking. Tegelijkertijd is er in Nederland een groep van naar schatting 250.000 mensen die buiten de arbeidsmarkt staat en die niet in staat is om zelfstandig een inkomen te verdienen van op zijn minst het wettelijk minimumloon.<sup>9</sup> Daarnaast is er een – eveneens naar schatting - even grote groep die nu buiten de arbeidsmarkt staat en op termijn het wettelijke minimumloon of meer kan verdienen. Deze non-participatie is om maatschappelijke, economische en financiële redenen onwenselijk. Om deze non-participatie aan te pakken, wordt in het veld van Werk en Inkomen door diverse partijen voorstellen gedaan voor het samenvoegen van de WWB, WSW en Wa-

*Op termijn grote tekorten  
arbeidsaanbod én aanzien-  
lijke non-participatie*

<sup>9</sup> Het huidige wettelijk minimumloon bedraagt € 1.407 per maand. Commissie voor fundamentele herbezinning WSW, *Werken naar vermogen*, 2008.

jong in één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt.<sup>10</sup> De voorgestelde innovaties uit de kring van de gemeentesecretarissen sluiten hier bij aan en sluiten tevens aan bij de aanbevelingen van de brede heroverwegingswerkgroep 'Op afstand van de arbeidsmarkt'.<sup>11</sup>

De gemeentesecretarissen zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt ten behoeve van de noodzakelijke participatiebevordering. Die samenvoeging is echter niet voldoende om de opgaven van de komende jaren aan te kunnen. Daarvoor is ook een fundamentele verandering nodig in de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid, burger en werkgever. Met als doelstelling om te komen tot een maximale participatie van alle burgers en meer effectiviteit en efficiency in de keten van Werk en Inkomens voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

*Eén regeling om te komen tot maximale participatie onderkant arbeidsmarkt, meer efficiency en grotere effectiviteit*

Gemeenten kunnen en willen een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij kennen de regionale arbeidsmarkt en kunnen de noodzakelijke verbindingen tussen alle actoren en stakeholders tot stand laten komen (onderwijsinstellingen, werkgevers, uitzendbureaus, uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid). Voortbouwend op ideeën over één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, werken de 100.000+-gemeenten in deze notitie uit hoe die innovatie verder vorm kan krijgen en onder welke condities er betere prestaties geleverd kunnen worden.

## 2.2 Waar gaat het over?

Tot de onderkant van de arbeidsmarkt rekenen wij alle personen die in potentie of daadwerkelijk niet zelfstandig duurzaam werk kunnen vinden en/of niet in staat zijn het wettelijk minimum loon te verdienen. Daartoe behoren werkenden met onvoldoende of verouderde kwalificaties en jongeren die uitvallen op school of een opleiding afronden waarmee ze niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. In de overgang van school naar werk gaat nog te veel fout. Alleen al de veertig- tot vijftigduizend voortijdig schoolverlaters vormen een groot risico om

*Onderkant arbeidsmarkt: geen duurzame arbeidsbetrekking of niet in staat om minimumloon te verdienen*

<sup>10</sup> In de afgelopen weken hebben onder meer Divosa (een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt) en de VNG (een grotere en duidelijkere rol voor gemeenten in het sociale-zekerheidsstelsel) in notities al uitgewerkt dat zij voorstander zijn van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij bouwen daarin verder op het denken dat ten grondslag ligt aan onder meer het initiatiefwetsvoorstel van de VVD voor een participatiewet. In aanvulling op het denken over een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, wordt ook steeds meer nagedacht over mogelijkheden om van iedereen die een uitkering ontvangt en kan werken, verwacht mag worden dat hij of zij werkt. Denk hierbij aan het recente voornemen van de gemeente Rotterdam om in bepaalde wijken iedereen die van de gemeente een uitkering krijgt te verplichten om te werken en aan het tweede Baliemanifest 'Ontvoogde Verhoudingen' (2010).

<sup>11</sup> Inspectie der Rijksfinanciën, *Rapport brede heroverweging 'Op afstand van de arbeidsmarkt'*, werkgroep 9, Den Haag, april 2010.

op termijn terecht te komen in een uitkering. Ook personen die langer dan één jaar WW ontvangen rekenen wij in potentie tot deze groep. Langdurige WW'ers lijken in een aantal opzichten sterk op bijstandgerechtigden. Hoe langer zij inactief en van een uitkering afhankelijk zijn, hoe groter de gelijkenis wordt. Eind 2009 waren er ruim 300.000 WW'ers, waarvan 39% langer dan een jaar WW ontving. De doelgroep maakt gebruik van de WWB, WSW of Wajong (zie tabel 2.1 voor de kerngegevens van deze drie regelingen).

Het beleid gericht op het verkleinen van de groep mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt moet ook preventief zijn. Het heeft weinig zin om te dweilen met de kraan open. Dit betekent dat geïnvesteerd moet worden in het voorkomen van nieuwe werkloosheid. Hiervoor moet geïnvesteerd worden in het verhogen van kwalificaties en het begeleiden van werk naar werk en van school naar werk.

*Meer aandacht nodig voor preventie*

Tabel 2.1 Overzicht huidige regelingen onderkant arbeidsmarkt

Regeling	WWB	WSW	Wajong
Uitvoerder	gemeente	gemeente	UWV
Rechthebbenden	iedereen die onvoldoende middelen heeft om te voorzien in de noodzakelijk bestaanskosten	iedereen die vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden regelmatige arbeid kan verrichten	jonggehandicapten en studenten die arbeidsongeschikt zijn
Aantal	280.000	100.000 <sup>12</sup>	172.400
Uitkeringskosten (€) per jaar per uitkeringsgerechtigde	12.500	19.000 <sup>13</sup>	11.600
Uitvoeringskosten (€) per jaar per uitkeringsgerechtigde	3.700	onbekend	1.000

## 2.3 Welke problemen doen zich voor?

### *Non-participatie is onwenselijk*

Het is om maatschappelijke, economische en financiële redenen onwenselijk dat een grote groep Nederlanders afhankelijk is van een uitkering en als afgeleide daarvan niet of nauwelijks participeert in de maatschappij.

Het is *maatschappelijk* onwenselijk, omdat niet werken vrijwel altijd samen gaat met een beperkte maatschappelijke participatie en met een minder groot persoonlijk welbevinden.<sup>14</sup> Mensen die afhankelijk zijn van een uitkering hebben een slechtere gezondheid en gezondheidsbeleving, zijn minder gelukkig en hebben minder contact met anderen.

Het is *economisch* onwenselijk, omdat Nederland op middellange, en ná de crisis, volgens de Commissie Bakker geconfronteerd zal worden met grote tekorten op de arbeidsmarkt. Om dit tekort zoveel mogelijk op te vangen, is het van belang dat iedereen die kan werken, werkt en ook zijn of haar capaciteiten blijft vergroten.

Het is *financieel* onwenselijk, omdat de overheid voor een grote bezuinigingsopgave staat. Door het stelsel zodanig te innoveren dat meer

*Noodzakelijk om non-participatie verder terug te dringen*

<sup>12</sup> Plus 19.000 personen op wachtlijst.

<sup>13</sup> Dit betreft een gemiddelde waarbij er aanzienlijke verschillen in de WSW populatie zijn.

<sup>14</sup> Zie onder andere de zeer recentelijk verschenen studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Patricia van Echtelt, *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*, Den Haag, 2010.

mensen participeren in betaald werk dalen de kosten van uitkeringen en realiseren we besparingen in de uitvoering.

Het huidige stelsel voor de onderkant van de arbeidsmarkt is niet effectief en efficiënt genoeg om in de komende jaren aanzienlijk meer mensen te laten participeren via werk, om de benodigde besparingen te realiseren en om er voor te zorgen dat we voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten hebben om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

*En om de doelmatigheid en effectiviteit te vergroten*

#### *Onvoldoende effectief*

Binnen het huidige sociale zekerheidsstelsel is het mogelijk dat een groot aantal personen inactief is, terwijl deze groep wel kan werken. De verantwoordelijkheid om (weer) te gaan werken kan, ondanks alle stelselherzieningen uit de afgelopen vijftien tot twintig jaar, nog meer bij de burger liggen. Tegelijkertijd wordt diezelfde burger – wanneer hij of zij wil werken – onvoldoende effectief begeleid bij het vinden van werk. Een grote groep uitkeringsgerechtigden van ½ miljoen personen is in staat om te werken. Het huidige stelsel bevat echter vier belemmeringen om de stap naar werk succesvol te laten verlopen.

*Onvoldoende mensen die kunnen werken, zetten de stap naar werk*

Ten eerste zitten er perverse prikkels *tussen* de regelingen. Bijvoorbeeld de Wajong en WSW zijn voor uitkeringsgerechtigden financieel aantrekkelijker dan de WWB. Dit heeft als pervers effect dat uitkeringsgerechtigden proberen van de ene regeling over te gaan naar een andere regeling. Ook voor uitkeringsinstanties kan deze 'verhuizing' naar een andere regeling gunstig zijn. Zo hebben veel sociale diensten hun bestanden de afgelopen jaren geschoond van personen die recht hadden op een Wajong-uitkering. Voor gemeenten levert dat schadelastbeperking op, maar voor de betrokkenen betekent het slechts dat ze naar een ander loket verwezen worden.

*Perverse prikkels tussen de regelingen*

Ten tweede zitten er perverse prikkels *binnen* de verschillende regelingen. Bijvoorbeeld in de WW verhindert de urenverrekening in plaats van inkomensverrekening in het eerste jaar dat uitkeringsgerechtigden werk 'onder hun oude beloningsniveau' aanvaarden. Dit heeft als potentieel effect dat ze niet aan de slag gaan bij werkgevers waar ze wel welkom zijn. De langer durende inactiviteit leidt er vervolgens toe dat ze minder aantrekkelijk worden voor werkgevers. Een ander voorbeeld betreft de CAO die in de SW-sector van kracht is: de beloning van SW'ers kan daarin oplopen tot 140% van het wettelijk minimumloon, terwijl hun loonwaarde daar ver onder ligt.

*Perverse prikkels binnen de regelingen*

Ten derde zijn de mogelijkheden om inkomens onder het wettelijk minimumloon aan te vullen (loonsuppletie) binnen met name de WWB te beperkt. Het gevolg is dat er nu mensen thuis zitten die een deel van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

*Beperkte mogelijkheden om te werken onder het wettelijk minimumloon*

Ten slotte zijn de partijen in de keten onvoldoende in staat mensen aan het werk te krijgen. Er is te weinig ruimte om re-integratie middelen preventief in te zetten en op regionaal niveau op maat gesneden oplossingen uit te werken tussen de diverse betrokkenen.

*Onvoldoende aandacht en ruimte voor preventie*

#### *Uitvoering kan efficiënter*

De uitvoering van de diverse regelingen is duur en soms complex. Dit heeft te maken met een aantal factoren. Er is een groot aantal regelingen voor een doelgroep die vaak overlapt. Dit leidt er ook toe dat de verantwoording over de diverse regelingen veel tijd kost. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen gemeenten en het UWV. De afstemming van het beleid en de integrale uitvoering op de werkpleinen van de verschillende regelingen laat nog te wensen over. Ook zijn er nog veel mogelijkheden om door opschaling de efficiency en kwaliteit te vergroten.

*Inefficiënte uitvoering van de regelingen door overlap, verschillende verantwoordelijkheden en onvoldoende opschaling*

De 100.000+-gemeenten gaan ervan uit dat de belemmeringen van het huidige stelsel te groot zijn om de oplossingen binnen de huidige keten van Werk en Inkomen te vinden. In de volgende paragraaf werken we uit hoe een nieuw stelsel eruit kan zien.

## 2.4 Wat stellen we voor?

Centraal in de voorgestelde verandering staat het tot stand brengen van een ander denken over sociale zekerheid. Het doel van het voorgestelde systeem is om te bewerkstelligen dat iedereen naar vermogen werkt of zich verder kwalificeert om op een hoger niveau te kunnen gaan werken. Burgers en werkgevers zijn zelf verantwoordelijk voor het invullen van hun rol in de samenleving. De overheid ondersteunt slechts mensen die niet in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De verandering is dat burgers de verantwoordelijkheid voelen en nemen om naar vermogen te werken. En dat werkgevers uit eigen belang (vanwege de dreigende tekorten) en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid alles doen om iedereen een bijdrage te laten leveren aan de productie van goederen en diensten. Om deze omslag te bereiken, zijn drie nieuwe invalshoeken nodig:

*Drie nieuwe invalshoeken:*

- iedereen kan meedoen en werkt naar vermogen;
- werkgevers maken dit maximaal mogelijk;
- één regeling met een eenduidige verantwoordelijkheid op lokaal niveau

- iedereen heeft waarde en werkt naar vermogen;
- werkgevers hebben een belangrijke rol én grote verantwoordelijkheid;
- één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt met één verantwoordelijke op regionaal niveau.

#### *Iedereen heeft waarde en werkt naar vermogen*

Het nieuwe denken begint met preventie. Voorkomen moet worden dat (potentiële) werknemers ongekwificeerd op de arbeidsmarkt komen, slecht inzetbaar zijn en direct of na enige tijd uitvallen en langdurig werkloos worden. Dit vereist ruimte voor werknemers om zich continue te kunnen ontwikkelen, zodat zij – wanneer zij onverhoopt hun werk

*Preventie en continue bij- en omscholing*

verliezen – gekwalificeerd zijn om elders nieuw werk te aanvaarden. Daarnaast is iedereen die zijn werk dreigt te verliezen in eerste instantie samen met zijn werkgever verantwoordelijk voor het zoeken en vinden van nieuw passend werk. Alle prikkels en instrumenten dienen erop gericht te zijn dat mensen van werk naar werk en van school naar werk gaan.

Uitgangspunt bij het vinden van werk is het vermogen van de werknemer om werk te verrichten. Wanneer de werknemer niet in staat is om met zijn arbeid het wettelijk minimumloon te verdienen, vult de overheid het loon aan tot het niveau van het wettelijk minimumloon. De productiviteit van de werknemer wordt gemeten in termen van loonwaarde. Deze loonwaarde bepaalt het directe loon dat de werknemer verdient en wordt in eerste instantie door de markt bepaald. Om misbruik te voorkomen is onafhankelijke toetsing van iemands loonwaarde mogelijk. Dit kan door de werknemer, werkgever of overheid worden aangevraagd.

*Arbeidskosten werkgever op het niveau van de loonwaarde*

Mensen die op de reguliere arbeidsmarkt geen plek kunnen vinden, wordt een arbeidsplaats aangeboden door de overheid. De ondersteuning kan ook betrekking hebben op het overwinnen van de belemmeringen die het aanvaarden van werk verhinderen. Deze ondersteuning is niet vrijblijvend, maar het succesvol gebruik maken ervan wordt tegelijkertijd wel gestimuleerd én beloond. Voor de niet-reguliere, publieke arbeidsplaatsen gelden dezelfde regels als voor de reguliere arbeidsplaatsen. Werk wordt beloond naar vermogen (is loonwaarde). Wanneer dat onder het niveau van het wettelijk minimumloon is, krijgt de betrokkene –bij volledige inzet – een aanvulling tot het niveau van het wettelijk minimumloon. Ook hier worden inspanningen om het kwalificatieniveau te verhogen gestimuleerd en bij succes extra beloond.

*Voor iedereen een arbeidsplaats, in laatste instantie via de overheid*

De werknemer wordt permanent en direct gestimuleerd zich zodanig verder te ontwikkelen dat hij het wettelijke minimumloon of meer kan verdienen. Het principe daarbij is dat meer werken of op een hoger niveau gaan werken altijd loont. Werknemers die structureel niet in staat zijn minimaal 20% van het wettelijke minimumloon te verdienen, worden uitgezonderd van deze regeling. Zij kunnen een beroep doen op een vervangende regeling die recht geeft op een inkomensvoorziening op minimumniveau dan wel op een niveau dat is afgeleid van het laatst verdiende salaris.

*Om- en bijscholing en permanente educatie loont*

Veel mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt kampen met meer- of mindervaliditeit en langdurige lichamelijke en/of psychische problemen die zij niet (geheel) zelfstandig kunnen oplossen. Dit vergt een investering vanuit de overheid (zorg en GGZ). Een investering die zich terugverdient doordat betrokkenen niet meer geïsoleerd buiten arbeidsmarkt en maatschappij staan, maar daadwerkelijk gaan participeren én hun bijdrage aan de maatschappij leveren.

*Ook investeren in aanvullende maatregelen die participatie belemmeren*

### *Werkgevers hebben een belangrijke rol én grote verantwoordelijkheid*

Het nieuwe systeem valt of staat met de invulling die werkgevers geven aan hun verantwoordelijkheid. Participatie van werknemers die een verminderde productiviteit hebben, is alleen mogelijk wanneer werkgevers hen daartoe in staat stellen. Zowel private als publieke arbeidsorganisaties hebben daarin een verantwoordelijkheid. Het systeem moet zodanig ingericht worden dat werkgevers gestimuleerd worden om hun verantwoordelijkheid in te vullen. Dat betekent dat goed gedrag beloond kan worden, maar ook dat slecht gedrag gestraft kan worden. Hiervoor zijn vele instrumenten inzetbaar, variërend van het uitreiken van jaarlijkse prijzen (zoals de Kroon op het Werk), via 'naming en shaming', opnemen van afspraken in contracten ('social return') tot directe financiële beloning en/of straffen (bonus-malus-systemen). De voorkeur is dat bedrijven en instellingen vanuit een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel hun bijdrage leveren aan het systeem.

*Mobiliseren maatschappelijke verantwoordelijkheid*

Verwacht mag worden dat verschillende categorieën werkgevers op een verschillende manier invulling geven aan de nieuwe verantwoordelijkheden. Of en zo ja hoe daar rekening mee gehouden wordt, is uiteindelijk een politieke keuze. In ieder geval heeft de overheid als werkgever een voortrekkers- en voorbeeldfunctie.

*Overheid voorbeeldfunctie*

### *Eén regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt met één verantwoordelijke op regionaal niveau.*

Het tot stand brengen van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt is noodzakelijk om de hiervoor beschreven verschuivingen in het systeem te realiseren. De uitvoering van deze regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt is het meest effectief op regionaal niveau. Met de omvang van de uitvoeringsorganisatie kan aangesloten worden bij de huidige honderd werkpleinen.

*Eén regionale uitvoeringsorganisatie op niveau van de werkpleinen*

Eén partij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Een efficiënt en effectief werkende keten van Werk en Inkomen vraagt om zo min mogelijk overdrachtsmomenten. Bovendien is het van groot belang dat ook de burger en werkgever zoveel mogelijk met één partij te maken heeft. Dat zorgt voor duidelijkheid in de aanpak en één partij die aanspreekbaar is. De regionale uitvoeringsorganisatie brengt ook regionaal partijen tot elkaar waarmee de match tussen vraag en aanbod en tussen onderwijs en werk verbetert.

*Eén loket en aanspreekpunt*

Burgers die aan de onderkant van de arbeidsmarkt verkeren, hebben groot belang bij een partij die ook in de regio haar wortels en institutionele netwerken heeft. Juist deze burgers hebben vaak behoefte aan ondersteuning op meer terreinen van hun dagelijkse leven. Het zijn de (centrum)gemeenten die op deze schaal opereren en die over deze netwerken beschikken. Het ligt dan ook vanuit dit perspectief voor de hand dat gemeenten de partij zijn die de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van deze ondersteuning op regionaal niveau dragen.

*Ondersteuning bij de participatie én andere vraagstukken in één hand*



### *Benodigde randvoorwaarden*

Het is noodzakelijk dat alle budgetten en verantwoordingssystemen, die betrekking hebben op de begeleiding en activering van die personen die niet op eigen kracht de weg naar werk (weer) kunnen vinden, bij elkaar gevoegd worden. Dat voorkomt systeemovergangen, de overdracht van personen, het afschuiven van mensen van de ene naar de andere uitvoeringsinstantie et cetera.

*Bundeling van budgetten en verantwoordingsverplichtingen*

De regionale uitvoeringsorganisaties moeten zo groot worden dat alle op regionaal niveau noodzakelijke taken (denk aan informatievoorziening, intake, begeleiding en inkoop) efficiënt georganiseerd kunnen worden. Specialistische taken dienen ook regionaal georganiseerd te worden om de noodzakelijke kennis te kunnen mobiliseren (denk aan inzicht in de regionale arbeidsmarkt, handhaving en het bepalen van loonwaarde). Gemeenten moeten hun kwaliteit vergroten en ook dat vereist in veel gevallen opschaling naar regionaal niveau. Binnen de regionale organisatie blijven lokale kennis en netwerken van groot belang om dicht bij de burgers en werkgevers te komen.

*Alle taken op het meest doelmatige centrumniveau*

De ervaring van het verdeelmodel van de WWB leert dat het van belang is om voor alle betrokkenen op resultaatniveau financiële prikkels in te bouwen.

*Prikkels ter bevordering van maatschappelijke effecten*

## 2.5 Wat kost het en wat levert het op?

### *Directe financiële baten*

Door de kenmerken van de voorstellen, de vergrote uitstroom, de lagere uitvoeringskosten, het verlagen van de SW-lonen tot het minimumloon en het gaan werken tegen loonwaarde (met aanvulling) is een structurele besparing van € 1,6 mld. mogelijk (zie bijlage). Deze besparingen kunnen naar verwachting bereikt worden na vijf jaar (tabel 2.2).

*Tabel 2.2 Totaaloverzicht besparingen in 5-de jaar (€ x mln.; afgerond)*

<i>Maatregel</i>	<i>€ x mln.</i>
Intensivering uitstroombeleid, vermindering instroom	960
Aanpassing arbeidsvoorwaarden SW	PM
Werken tegen loonwaarde	500
Efficiencywinst	150
Totaal besparingen per jaar (na 5-jarige transformatie)	1.610

### *Breder maatschappelijk rendement*

Naast de financiële baten verwachten wij indirecte positieve effecten op een aantal andere terreinen. Burgers die een uitkering ontvangen krachtens één van de genoemde regelingen doen - grosso modo - een relatief hoog beroep op andere collectieve voorzieningen. Hieronder volgt een overzicht van deze effecten.

*Ook minder beroep op andere regelingen*

De gezondheidssituatie en -beleving van werkenden is beter dan die van niet-werkenden.<sup>15</sup> Werkenden maken ook minder gebruik van zorgvoorzieningen. Daarbij betreft het niet alleen de reguliere gezondheidszorg (gefinancierd via ZVW), maar wordt ook de GGZ deels gefinancierd via de AWBZ. Momenteel ontbreken de empirische gegevens om deze verschillen ook in financiële termen uit te drukken. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat het noodzakelijk is in eerste instantie extra investeringen te doen in de betrokkenen: sociale, medische en psychische problemen moeten opgelost worden en dat zal inzet van extra middelen vergen. Daarna zal op termijn het middelenbeslag van de betrokkenen omlaag gaan.

*Lagere zorgkosten*

Bij de huurtoeslag zijn de effecten direct zichtbaar. De besparingen zijn daar weliswaar afhankelijk van de huurhoogte, maar bedragen al snel enkele tientallen euro's per maand per burger.

*Minder huurtoeslag*

Ook op andere terreinen doen niet-werkenden een groter beroep op voorzieningen of veroorzaken zij meer kosten dan andere groepen burgers. Een voorbeeld hiervan is voortijdig schoolverlaten. Hoewel de hoogte hiervan op basis van de beschikbare gegevens niet te berekenen is, is wel vastgesteld dat de kans op voortijdig schooluitval hoger wordt als ouders van een uitkering afhankelijk zijn. Aangenomen mag dan ook worden dat het omgekeerde ook geldt. Mogelijk is er ook een verband tussen kosten van veiligheid en criminaliteit: het geïntegreerd zijn in een samenleving (onder andere via werk) gaat samen met minder criminaliteit.

*Reductie voortijdig schoolverlaten, minder criminaliteit?*

### *Incidentele directe investeringskosten*

De incidentele kosten betreffen met name de transitiekosten naar een nieuwe wettelijke regeling. Aangezien wij een grote stelselwijziging voorstellen, lijkt het realistisch om ook uit te gaan van substantiële investeringen. Hierbij denken wij aan de ontwikkeling van een nieuwe wet, kosten voor een andere organisatievorm (regionalisering) en voor nieuwe automatiseringssystemen. Ook zal er geïnvesteerd moeten worden in de professionalisering van klantmanagers bij gemeenten en voorlichting van burgers en werkgevers. Ten slotte moet rekening gehouden worden met de kosten die in eerste instantie gemaakt moeten worden

*Incidentele investeringskosten voor de transitie naar één regeling*

<sup>15</sup> Patricia van Echtelt, *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*, SCP, Den Haag, 2010.

om de groepen waar het om gaat lichamelijk en psychisch in staat te stellen om weer te gaan participeren. Momenteel worden ook uit AWBZ middelen dagactiviteiten bekostigd en deze budgetten blijven dus nodig om de beoogde effecten te realiseren. De totale kosten van deze overgang zijn in dit stadium niet in te schatten.

## 2.6 Wat zijn de voor- en nadelen?

De integratie van de regelgeving voor de onderkant van de arbeidsmarkt is in feite een logisch vervolg op de instelling van de werkpleinen en de toenemende samenwerking tussen het UWV en gemeenten. Dit zal naar verwachting tot weinig weerstand leiden. Een grotere en meer fundamentele koerswijziging zit in het veranderen van het denken van zowel de overheid als de werkgever als de werknemer over het probleem-eigenaarschap. Als het initiatief écht bij de burger en werkgever komt te liggen, zullen alle partijen een andere rol gaan vervullen. De medewerking van werkgevers zal hierbij van doorslaggevend belang zijn om meer mensen een plek op de arbeidsmarkt te geven. Het invoeren van het loonwaardeconcept en een meer dynamisch systeem zal leiden tot meer behoefte aan (werkplek)ondersteuning en begeleiding gefinancierd door de overheid, maar leidt ook tot een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden en dus tot lagere uitvoerings- en uitkeringskosten. Grote bezuinigingen in de re-integratie en begeleidingsbudgetten van rijkswegen kunnen de netto besparingen die regionaal bereikt kunnen worden, verlagen. Uiteindelijk zal een systeem waarin veel meer mensen participeren ook leiden tot lagere kosten in andere domeinen zoals zorg, welzijn en veiligheid.

*Integratie regelingen  
logische vervolgstap, mentaliteitsverandering lastiger omslag*

## 2.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?

Eén regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt kan op relatief korte termijn worden ontwikkeld. De eerste concepten hiervoor zijn al eerder ontwikkeld (initiatief VVD, commissie De Vries en recentelijk de brede heroverwegingswerkgroep). De transformatie in de rollen zal naar verwachting meer tijd in beslag nemen en kan pas echt beginnen als de wetgeving is doorgevoerd. Wij verwachten dat gestart kan worden met de invoering in 2012. Daar komt bij dat het ontwikkelen van de juiste instrumenten om de burger en werkgever te prikkelen en te verleiden een proces is van vallen en opstaan. Iedereen zal moeten wennen aan zijn nieuwe rol en afhankelijk van de ontwikkeling van de economie zal de noodzaak tot verandering meer bij de burger of werkgever gevoeld worden. Het is daarom van belang om zo snel mogelijk met experimenten op dit vlak te starten. Dat zou kunnen door de desbetreffende belemmeringen in de WWB op de kortst mogelijke termijn op te heffen.

*Eén regeling kan relatief snel. Nieuwe focus en cultuur vergt meer tijd.*



## 3 Jeugd en onderwijs

*Iedere jongere maximaal voorbereid op zelfstandigheid met ondersteuning uit effectieve keten*

---

### *Box 3.1 Kernboodschap*

*Er kunnen aanzienlijke verbeteringen in de effectiviteit en kwaliteit van het jeugd- en onderwijsbeleid gerealiseerd worden door de:*

- de decentralisatie van de jeugdzorg voor jeugdigen van 0-23 jaar naar centrumgemeenten;*
- de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang tot één hoogwaardig kindcentrum voor kinderen van 0-4 jaar met deels gratis dagopvang;*
- de centrale sturing en bekostiging van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten bij jeugdigen van 2-23 jaar via gemeenten en uitvoering door het onderwijs.*

*Vooral deze kwaliteitsverbeteringen zijn het doel van de innovaties. Wel wordt daarnaast door de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten een kostenbesparing geraamd van € 100 tot € 300 miljoen per jaar.*

---

### 3.1 Inleiding

Onze voorstellen delen één rode draad. Het centrale doel is dat mensen vanaf 23 jaar zelfstandig in hun leven kunnen voorzien. Ouders en kinderen zijn primair verantwoordelijk om dit doel te bereiken. Maar dat lukt hen niet altijd. Met een breed pakket van acties ondersteunen, begeleiden en zondig corrigeren we onze jeugd van 0-23 jaar naar zelfstandige volwassenheid. Veel vrijwillige en professionele partners spelen daarin een rol. Zij hebben te maken met diverse wettelijke kaders, die op z'n zachtst gezegd met elkaar geen grote hulp bieden bij ons werk met en voor de jeugd. De kunst is alle acties en interventies waar nodig zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Of zoals we dat ook wel noemen: in één keten werken. Van groot belang is om de sturing zoveel mogelijk in één hand te leggen. De gemeentelijke overheid is één van de partners, maar wel met een bijzondere verantwoordelijkheid. Het Centrum voor Jeugd en Gezin, met een sterke samenhangende eerstelijnsvoorziening, past in deze integrale benadering. Vragen en problemen worden zoveel mogelijk thuis en op school aangepakt. Niet de problemen van jeugdigen en hun opvoeders moeten we centraal stellen maar de vragen en perspectieven van jeugdigen en hun opvoeders. Samenhang of integraliteit vanuit het individu wordt het leidend principe. We benutten hiermee naast het probleemgerichte/negatieve óók het kansgerichte/positieve in het leven van jeugdigen. Dat perspectief is onze richtsnoer.

*Vragen van jeugdigen en opvoeders centraal stellen, niet de organisaties*

## 3.2 Waar gaat het over?

Jeugd en Onderwijs zijn in feite twee verschillende beleidsterreinen met eigen doelen, ontwikkelingen, actoren, financiën en regelgeving.

Verantwoordelijk voor delen van het jeugdbeleid zijn: (centrum)gemeenten, particuliere organisaties, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen, provincies en justitie. Belangrijke onderdelen en beleidsinstrumenten zijn:

- *onderwijs*: voor- en vroegschoolse educatie (VVE), voorkomen en beperken voortijdig schoolverlaten, lokaal educatieve agenda (LEA), lokaal onderwijsbeleid, onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer, leerplicht, tegengaan van segregatie, schakelklassen, bevoegd gezag openbaar onderwijs en instandhoudingsplicht openbaar onderwijs;
- *opvang*: kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, tussenschoolse opvang;
- *opvoeding en bescherming*: jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, (school)maatschappelijk werk, pedagogische hulp, AMK-functie (meldpunt kindermishandeling), Centra voor Jeugd en Gezin; Jeugdzorg (vrijwillig kader), Jeugd GGZ en LVG-jeugd;
- *veiligheid*: jeugdbescherming, jeugdreclassering, HALT, Raad voor de kindbescherming.

*Veelzijdig beleidsterrein met vele actoren en instrumenten*

De ideeën uit de kring van de gemeentesecretarissen focussen op drie thema's die van groot belang zijn voor jeugdigen. Op deze thema's worden inhoudelijke, kwalitatieve én financiële innovaties voorgesteld:

- jeugdzorg;
- kindbenadering 0-4 jaar;
- voortijdig schoolverlaten.

*Innovaties op drie terreinen*

## 3.3 Welke problemen doen zich voor?

Er spelen diverse maatschappelijke of beleidsinhoudelijke problemen op het gebied van jeugdzorg, kindbenadering 0-4 jaar, en voortijdig schoolverlaten.

### *Jeugdzorg*

In Nederland geven we de zorg voor jeugdigen in een veel te ingewikkelde constructie vorm. We hanteren drie overheidslagen met zeggenschap en bevoegdheden en zes financieringsstromen (Doeluitkering jeugdzorg VWS, Doeluitkering justitie, AWBZ, Zorgverzekeraar, Decentralisatie-uitkering Jeugd voor gemeenten, indicatiestelling REC Onderwijs/Leerling Gebonden Financiering). Deze ingewikkelde structuur levert veel verlies in tijd, energie, motivatie en geld op. Dit geldt zowel voor de klanten als voor de beleidsmakers en uitvoerenden. Ook de brede heroverwegingswerkgroep 'Op afstand van de arbeidsmarkt' signaleert dat een deel van de jongeren met een stapeling van problemen

*Te ingewikkelde structuur en niemand integraal verantwoordelijk*

heeft te maken. Diverse organisaties (jeugdzorg, justitie, UWV, onderwijs) en bestuurslagen (provincies, gemeenten, Rijk) zijn betrokken en proberen vaak hun inspanningen op elkaar af te stemmen. Er is echter geen partij die integraal verantwoordelijk is, die goede en effectieve prikkels ervaart en (mede op basis daarvan) de regie voert.<sup>16</sup>

Het Bureau Jeugdzorg (BJZ) zou in deze structuur de éne toegangspoort moeten zijn die:

- toetst of een klant die wel graag hulp wil er wel recht op heeft;
- in principe elke klant, dus zowel de klant die wel wil, als de ouders die door derden worden aangemeld/aangebracht, screent op mogelijke kindermishandeling;
- de ondertoezichtstellingen voorbereidt en - na uitspraak van de rechter - uitvoert;
- feitelijke uithuisplaatsingen uitvoert.

Uit de Evaluatie van de Wet op de jeugdzorg is gebleken dat BJZ deze functie van toegangspoort niet waar heeft kunnen maken. De combinatie van vrijwillige en gedwongen jeugdzorg maakt Bureau Jeugdzorg voor jeugdigen en opvoeders niet populair. Aan de voordeur ligt een te hoge drempel om geholpen te worden. Lokale partners kunnen namens de Centra voor Jeugd en Gezin vanuit een positief beeldmerk de vrijwillige vormen van hulp uitvoeren. Hulp kan dan sneller worden ingezet, met aansluiting op de reeds aanwezige ondersteuning.

In het gehele jeugdzorgsysteem gaat relatief veel geld om in het bureaucratische proces van het vaststellen van 'recht op zorg'. Jeugdigen hebben weliswaar een formeel recht op zorg, maar feitelijk maken we dit niet waar met zware en ingewikkelde intakes en lange wachtlijsten. De hardnekkige wachtlijsten belemmeren de uitvoering van de daadwerkelijke zorg.

#### *Kindbenadering 0-4 jaar*

Voor kinderen van nul tot vier jaar doen zich een aantal problemen voor.

- Kinderen nemen minder deel aan peuterspeelzalen. Dit komt vooral door toenemend gebruik van de kinderopvang. Inzicht en ervaring van bij ontwikkelingsstimulering van kinderen dreigen verloren te gaan. De kinderopvang kan deze kwaliteit volgens een recent rapport (NCKO) voorlopig (nog) niet bieden. Er is zelfs een neerwaartse beweging in de kwaliteit van het aanbod.
- Toenemende segregatie. Dit is zichtbaar in voorschoolse voorzieningen en basisscholen die geen afspiegeling van de wijk vormen. Er is een toenemend risico van een tweedeling. Enerzijds zijn er de kinderen van werkende en vaak hoger opgeleide ouders die voor de

*Eén adequate toegangspoort: Bureau Jeugdzorg*

*Verwachtingen (nog) niet waargemaakt*

*Hoge kosten voor indicatiestellen én wachtlijsten*

*Versnipperd aanbod, toenemende segregatie en non-gebruik*

<sup>16</sup> Inspectie der Rijksfinanciën, *Rapport brede heroverweging 'Op afstand van de arbeidsmarkt'*, werkgroep 9, Den Haag.

kinderopvang kiezen. Anderzijds zijn er de kinderen van lager opgeleide en vaker allochtone ouders die vaker naar de peuterspeelzaal gaan. De rijksmaatregelen om voorschoolse educatie te stimuleren bij kinderen die thuis niet of nauwelijks Nederlands spreken kunnen zo (onbedoeld) leiden tot ongelijke kansen voor kinderen.

- Het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen is niet optimaal voor de ontwikkeling van jonge kinderen. Het stelsel is versnipperd. Kinderopvang, peuterspeelzalen, voorschoolse educatie en vroegschoolse educatie kennen gescheiden financieringstromen en verantwoordelijkheden. Dit maakt het realiseren van doorlopende leerlijnen zeer lastig.

### *Voortijdig schoolverlaten*

Nog steeds verlaten teveel jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. Jongeren vallen uit omdat er geen passend onderwijs is, door motivatiegebrek of een verkeerde keuze maar ook door persoonlijke problemen. Het huidige VMBO is te zeer op algemene ontwikkeling van alle leerlingen gericht. Veel leerlingen kunnen en willen vooral praktisch en vakgericht leren. Ook is het huidige VMBO te smal ingericht op leren en te weinig op de arbeidsmarkt, begeleiding, zorg en vrijetijdsbesteding. De huidige crisis treft jongeren (vooral zonder diploma) als eerste. We beseffen tegelijkertijd dat het succesvol afronden van alleen een opleiding geen garantie is voor vast werk.

*Hardnekkig probleem van voortijdig schoolverlaten*

Scholen krijgen rechtstreeks structureel subsidie. Maar ze krijgen ook, via verschillende samenwerkingsverbanden, aanvullende middelen van het Rijk om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Daarnaast stellen provincies soms rechtstreeks aan scholen aanvullende middelen beschikbaar ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten.

*Diverse actoren, instrumenten en financiële middelen*

Gemeenten ontvangen via de Decentralisatie-uitkering (DU) Jeugd en via RMC (Regionaal Meld- en Coördinatie) middelen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen en voor het bestrijden van Jeugdwerkloosheid (regionaal tijdelijk budget). Via Europese subsidies werven gemeenten aanvullende middelen. Daarnaast benutten we het werkdeel Wet Werk en Bijstand/Participatiefonds voor individuele toeleidingstrajecten.

Een sluitend zicht op beschikbare middelen ontbreekt. Verantwoordingsverplichtingen en andere voorwaarden verschillen per geldstroom. Het rijk en andere partijen noemen vaak de gemeente als regievoerder. Echter, voor een gedeelte is het onderwijs verantwoordelijk voor inhoud en inzet middelen (VSV-convenanten en plus-voorzieningen). De gemeente heeft geen toezichhoudende taak en geen directe invloed op kwaliteit van het onderwijs, noch op de kwaliteit van de bestrijding van vroegtijdig schooluitval in engere zin.

*Geen totaal overzicht van de beschikbare middelen*



Te vaak komen (op de valreep) aanvullende middelen beschikbaar waarvoor nieuwe samenwerkingsverbanden opgericht dienen te worden. Voorbeelden zijn 'Samen naar school' en de huidige aanpak van de jeugdwerkloosheid. Deze gaan gepaard met een nieuwe (verplichte) regio-indeling. De kosten voor directie, coördinatie en administratie van deze diversiteit aan samenwerkingsverbanden rijzen de pan uit. Niet aantoonbaar is dat inzet via samenwerkingsverbanden of regio's effectiever is dan rechtstreeks via de school of de gemeente. Inzet van middelen via allerlei samenwerkingsverbanden en regio's vergroot de anonimiteit. Geen enkele individuele school of gemeente voelt zich rechtstreeks aangesproken of verantwoordelijk bij falen van doelstellingen. Ook verliezen we het zicht op het totale aanbod. Niemand ziet waar dubbelingen of lege vlekken in de aanpak zitten.

*Geen volledig overzicht van de aanpak, geen eenduidige verantwoordelijkheid, beperkte effectiviteit*

De gemeente heeft de verplichting voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar te registreren. De gemeente dient zich in te spannen om een passend alternatief traject aan te bieden. Indien jongeren een uitkering aanvragen is de gemeente verplicht een leer- en/of werktraject aan te bieden aan jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie. De volledige leerplicht is uitgebreid met de kwalificatieplicht tot 18 jaar. De term 'kwalificatieplicht' zet ons op het verkeerde been. Alleen havisten kunnen voordat ze 18 jaar worden een startkwalificatie behalen. Voor het overgrote deel van de jongeren die via Voorbereidend MBO (VMBO) naar het MBO gaan is het onmogelijk om op het moment dat zij 18 jaar worden een diploma op MBO 2 niveau te hebben behaald. Jongeren hebben na 18 jaar geen enkele verplichting meer ook al hebben zij geen startkwalificatie behaald. Evenmin is er een meldingsplicht tot leren en/of werken tenzij de jongere een uitkering aanvraagt.

*Gemeente kan formele verplichting niet goed invullen*

Er is geen sluitende registratie van voortijdige schoolverlaters. Dit zal ook nooit gebeuren als er geen verplichte melding van de jongere zelf komt. Daarnaast wordt alleen een landelijk erkende opleiding op HAVO/MBO 2 niveau aangemerkt als een startkwalificatie. Jongeren die het voortgezet onderwijs verlaten en naar het speciaal onderwijs of praktijkonderwijs gaan, een opleiding volgen bij een private (bedrijfs-) opleiding of in het buitenland onderwijs volgen beschouwen we dan ook als voortijdige schoolverlaters.

*Geen sluitende registratie en bovendien onhaalbaar*

### 3.4 Wat stellen we voor?

Als leidende principes hanteren we bij de innovaties:

- eigen verantwoordelijkheid van ouders en kinderen staan voorop;
- vrijwillige inzet gaat voor professionele inzet;
- preventie gaat voor zorg;
- lichte zorg gaat voor zware zorg;
- zware ambulante zorg gaat voor intramurale zorg;
- intramurale zorg gaat voor repressie.

*Leidende principes*

Slimmer bekostigen betekent voor de gesprekpartners uit de kring van de gemeentesecretarissen voor minder geld meer doen. Dat kan door eenvoud in het systeem: minder transactiekosten door minder ambtelijke en bestuurlijke drukte. Maar vooral door een verschuiving te realiseren naar vroegtijdiger interveniëren bij kinderen die dat nodig hebben: investeren in de voorkant van de keten is effectiever én goedkoper. Dat betekent ook slim aanboren van andere nieuwe bronnen, zoals het interessante voorstel van de VNG om 1½% van het AWBZ-budget vrij te spelen als preventiebudget. Of door de markt nadrukkelijker een rol te laten spelen, zoals zorgverzekeraars en andere ondernemers.

*Meer doen met minder geld*

#### *Niet alle jeugdproblemen zijn met de innovaties oplosbaar*

Ondanks de innovaties en de leidende principes zijn uiteraard niet alle problemen van jeugdigen op te lossen. Dit kan niemand garanderen. Realisme is op z'n plaats. Onze innovaties geven geen garantie op het voorkomen en succesvol oplossen van de problemen van jeugdigen. Maar ze zijn wel noodzakelijk om de sociale interventies bij jeugdigen en hun opvoeders succesvoller te laten verlopen. En we zijn er van overtuigd dat onze benadering – hoewel niet het tovermiddel - aanmerkelijk efficiënter en effectiever zal zijn dan de huidige werkwijze.

*Meer succesvolle interventies, geen garantie voor ultiem succes*

#### *Sturing, regelgeving organisatie en bekostiging*

Sturing, regelgeving organisatie en bekostiging moeten dienstbaar zijn aan het ondersteunen van kinderen en jongeren op weg naar volwassenheid waarin zij in hun eigen bestaan kunnen voorzien.

Voor *sturing* willen we éénduidige aansturing en regelgeving. De aangewezen verantwoordelijke of regisseur moet dan wel over voldoende bevoegdheden en/of middelen beschikken om deze rol waar te maken. Als gemeente zijn we bereid om deze brede regiefunctie op te pakken. Dit moet dan wel met voldoende bevoegdheden en middelen gepaard gaan. Het rijk en anderen faciliteren ons nu matig of niet. Wel zadelt de rijksoverheid ons op met complexe problemen (tegengaan van segregatie, schakelklassen, terugdringen van voortijdig schoolverlaten e.d.) van problematische doelgroepen in ons onderwijsbestel.

*Éénduidige aansturing en regelgeving o.l.v. gemeente*

Bij *regelgeving* denken we aan een drastische harmoniseringslag op het punt van leeftijden: harmoniseer de doelgroep jeugd tot 23 jaar. Ook harmonisering in bedieningsgebieden kan winst opleveren. Nu hebben we te maken met diverse schaalniveaus: gemeente, diverse verschillende regio-indelingen (RMC, GGD, werkpleinen, verzamelde werkpleinen), provincie, landelijk. Hierdoor hebben gemeenten en onderwijsinstellingen te maken met steeds verschillende partners en bedieningsgebieden. Dit gaat ten koste van kwaliteit en omvang van de uitvoering.

*Aanzienlijke harmonisering van de regelgeving*

Bij *organisatie* willen we dat de ketenaanpak voor begeleiding van jongeren in één hand komt. We willen professionele verbreding en verdieping, vooral voor situaties waarin zich diverse problemen tegelijkertijd afspelen. Deze vragen om zoveel mogelijk eenduidige en enkelvoudige regie en uitvoering. Bij meervoudige problematiek is een waaijer aan

*Ketenaanpak in één hand*

specialisten beschikbaar. Deze specialisten organiseren zich in ketens. Daarbij zijn financiers, geldstromen en bestuurslagen veelal leidend. Deze moeten vervolgens weer intern en extern gecoördineerd worden. Interessant zijn innovaties in specialisaties en ketens via concepten als de breed inzetbare en vergaand bevoegde wijkcoaches in Enschede. Van Vliet (2009) stelt: "Met een brede professional bedoelen we niet zozeer een generalist als wel een nabije professional die over grenzen heen kijkt, die het overzicht heeft." Deze brede professional beheert het netwerk of steunsysteem rond (groepen) mensen. Binnen en buiten die netwerken en systemen blijven hooggekwalificeerde gespecialiseerde professionals nodig. Deze 'brede' functionaris is te beschouwen als de sociale huisarts voor multiprobleem-jeugdigen en hun opvoeders. We moeten oppassen te snel teveel jeugdigen als multiprobleematisch te beschouwen. Op hen wordt dan een veel te zwaar pakket interventies losgelaten.

Voor *bekostiging* willen we een zo eenduidige en eenvoudige verstrekking en verantwoording van middelen. Het bekostigingssysteem moet zorgen dat het loont om in de lichtst mogelijke begeleidingsvormen te investeren. Hoe eerder in de keten er wordt geïntervenieerd, hoe beter dat is voor de kinderen én hoe gunstiger het in financiële zin is. De zorg moet zoveel mogelijk aan de voorkant aangrijpen. Voor uitvoerende instanties –met name scholen- moeten er sterkere prikkels zijn voor goed presteren en moet men financieel nadeel hebben bij niet-presteren of verwijtbaar falen.

Hierna vullen we per thema de oplossingsrichtingen in.

#### *Decentralisatie jeugdzorg naar gemeenten*

Mede op basis van de visie 'Toekomst van de jeugdzorg' van de G27/32 (december 2008) gaat het om het decentraliseren van de jeugdzorg naar gemeenten met als gewenste opbrengsten:

- betere zorg voor kind en gezin: samenhangende ketens lokaal verbinden en gestroomlijnde preventieve, eerste en tweedelijns zorg;
- vereenvoudiging van de sturing met minder bestuurlijke drukte, meer ruimte om door te zetten en rechtdoen aan horizontalisering van bestuur.

Dit is mogelijk door de provinciale taken over te hevelen van de provincies naar de *centrumgemeenten*.<sup>17</sup> Wij kiezen daarbij nadrukkelijk voor het *centrumstadmodel*. We vinden het niet verstandig de verantwoordelijkheid voor de dure zorg weg te stoppen in anonieme gemeenschappelijke regelingen. We willen juist de nabijheid van de gemeente als meest betrokken overheid garanderen. De centrumgemeenten kunnen deze taak op zich nemen als hiervoor één gebundelde financieringsstroom

*Eenduidige verstrekking van middelen en sterkere prikkels bij onvoldoende prestaties*

*Decentralisatie naar centrumgemeenten met duidelijke resultaatverplichtingen*

*Implementeren van het centrumstadmodel*

<sup>17</sup> De notitie 'Paas Praktisch' houdt een gemeentegrootte van 20.000 inwoners aan als basis voor het ontwikkelen van een Centrum voor Jeugd en Gezin. De notitie Paas legt de verantwoordelijkheid voor de inkoop van dure zorg bij samenwerkende gemeenten. Ons voorstel sluit daarbij aan, maar is tegelijkertijd preciezer.

komt, inclusief preventie, vanuit het Rijk. We heffen de Bureaus Jeugdzorg op. De huidige indicatiestelling willen we drastisch opschonen naar analogie van gezondheidszorg, met één lichte eerstelijns diagnosestelling en verdere inschatting door tweede lijn zelf.

De belangrijkste ingrediënten, mede op basis van de commissie Paas (2005), zijn:

*Kenmerken van de nieuwe aanpak*

- indicatiestelling speciaal onderwijs harmoniseren met opgeschoonde lichte indicatie- en diagnosestelling in de jeugdzorg. Het is onwenselijk om dit onderwijszorgcircuit gescheiden te houden van de jeugdzorg. Het gaat vaak om dezelfde kinderen en ouders;
- harmonisering wetgeving rond indicatiestelling en bekostiging speciaal onderwijs en de beoogde lichte diagnosestelling in de jeugdzorg. Het onderwijs is nu verantwoordelijk voor de zorg binnen de school, na schooltijd zijn dit weer andere partijen;
- inwoners via gemeenten meer invloed laten uitoefenen op inkoop zorg via persoonsvolgende budgetten waarbij de 'eigen kracht' zoveel mogelijk wordt benut;
- onderscheid tussen aan de ene kant uitvoering van vrijwillige en onvrijwillige (gedwongen) hulpverlening en aan de andere kant uitspreken van de Ondertoezichtstellingen (OTS) en het houden van toezicht op die uitvoering bij die gezinnen. Met andere woorden: het scheiden van op zelfstandigheid en/of verbetering gerichte ondersteuning/zorg enerzijds en de sanctionerende verantwoordelijkheid anderzijds;
- bevoegdheden over Dwang via Kinderbescherming, Reclassering waar het toezicht en justitiële bevoegdheid betreffen, inzet Drang via gemeentelijk domein (denk aan WWB, leerplicht, kwalificatieplicht, uithuiszetting);
- (centrum)gemeenten worden verantwoordelijk voor het toeleiden naar en inzetten van jeugdzorgtrajecten, het signaleren van en inzetten van hulp bij kindermishandeling en ander huiselijk geweld (Veiligheidshuis) en 2elijns hulp die nu onder provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt;
- gespecialiseerde jeugdzorg (residentiële zorg) en indicering en toezicht gedwongen jeugdzorg vallen onder verantwoordelijkheid van het rijk;
- opheffen van het wettelijke recht op jeugdzorg. Dit recht in combinatie met een eindig budget veroorzaakt de huidige zware en ingewikkelde indicatiestelling. Dit levert vervolgens ook geen feitelijk snel beschikbare jeugdzorg op, maar wachttijden door gebrek aan uitvoeringscapaciteit;
- gemeenten worden verantwoordelijk voor de zorg: van preventie en eenvoudige begeleiding/zorg tot en met de inkoop van dure zorg. Dat zorgt tevens dat er prikkels zijn voor efficiency in het systeem: de financiële voordelen van investeren in preventie en goedkope zorg komen dan direct ten goede van degenen die ook de dure zorg moeten betalen.

### *Integrale Kindbenadering*

De inspiratiebron voor de voorgestelde verbetering is de 'Petitie Harmonisatie Voorschoolse Voorzieningen Wet OKE' van de VNG. Het gaat ons om het doorvoeren van een integrale kindbenadering 0-4 jaar. De ontwikkeling van het kind staat centraal, met één visie, één pedagogisch-didactische lijn, één directie, één dak en zo eenvoudig mogelijk ondersteunende financieringsstromen. Dit denken we het best te dienen door voor een eenduidige uitvoering in een private markt te kiezen.

*Eén aanpak, één visie e.d door de markt*

We willen één private basisvoorziening voor alle kinderen, steunend op drie pijlers:

*Drie pijlers van de integrale kindbenadering*

- een hoog pedagogisch kwaliteitsniveau, met de mogelijkheid van diversiteit. Daarin bundelen zich de krachten van de kinderopvang, van het peuterspeelzaalwerk, van onderwijs en van overige jeugdvoorzieningen;
- een rijke leeromgeving, waarin talentontwikkeling voor alle kinderen tussen 0-4 jaar het uitgangspunt is;
- alle kinderen tussen 2,5 en 4 jaar hebben de mogelijkheid om gratis vier dagdelen per week een kindcentrum te bezoeken.

Voorwaarden:

*Succesvoorwaarden voor integrale kindbenadering*

- de kern van de voorschoolse voorziening is 'spelenderwijs ontwikkelen';
- het pedagogisch handelen van leidsters komt op een hoog niveau;
- de opleiding van leidt(st)ers richt zich op de kennis van ontwikkeling van jonge kinderen en op vaardigheden om de ontwikkeling te stimuleren;
- VVE programma's worden ingezet als middel voor ontwikkelingsstimulering en niet als doel op zich;
- de voorschoolse voorziening sluit naadloos aan op de basisschool en staat voor een doorgaande ontwikkelingslijn van de kinderen;
- de zorgfunctie integreert in de voorschoolse voorzieningen; binnen de voorschoolse voorziening vindt vroegtijdig signaleren van ontwikkelingsproblemen en snel interveniëren plaats;
- stimuleren van ouderbetrokkenheid door persoonlijke aandacht en betrokkenheid bij het kind te delen. Leidsters zijn zich er van bewust dat dit een 'bindmiddel' is voor ouders;
- kwaliteitszorg door de private sector zelf, met toezicht op afstand door de overheid;
- in de private markt mogen ook scholen als private ondernemers opereren.

De rijks- en gemeentelijke budgetten voor de eerste vier dagdelen kinderopvang, de voorschoolse educatie en het peuterspeelzaalwerk worden ingezet voor het gratis toegankelijk maken van drie dagdelen opvang voor elk kind c.q. ten minste voor elk achterstandkind van 2½ tot 4 jaar. De gesubsidieerde peuterspeelzalen integreren volledig met de kinderopvang in de nieuwe kindcentra. Door de geïntegreerde benade-

*Integratie van budgetten, deels gratis opvang in geïntegreerde kindcentra als marktvoorziening*

ring komen kinderen met problemen van 0 tot 4 jaar eerder in beeld en is een vroegtijdige aanpak mogelijk.

#### *Bestrijden voortijdig schoolverlaten*

Het bestrijden van onderwijsachterstanden is een belangrijk onderdeel in de preventie van voortijdig schoolverlaten. Er zijn landelijk circa 43.000 voortijdige schoolverlaters en circa 16.000 'overbelaste' jongeren. Uiteindelijk doel is duurzame arbeidsparticipatie. Dit doen we via het verminderen van het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder arbeidsmarktrelevante kwalificatie, vooral door een passend leer/werk aanbod. We sluiten aan bij de benadering van 'overbelaste jongeren' van de WRR (2009). We willen ons richten op de gehele groep voortijdige schoolverlaters en niet alleen op de 'overbelaste' jongeren.

*Nog steeds ruim 40.000  
voortijdige schoolverlaters*

Hiervoor is het nodig om te komen tot een integrale bestrijding van voortijdig schoolverlaten met een sturende, bekostigende en toezichthoudende rol van de gemeente. Voor het onderwijs is de uitvoerende rol. Scholen dienen hiertoe op basis van een doelgericht plan goed te worden gefaciliteerd. Het is niet de bedoeling om de leerkracht verder te belasten, maar om de school in staat te stellen veel bredere zorg en een geïntegreerde aanpak te leveren. Het VMBO willen we samen met het bedrijfsleven helpen inrichten als een Brede School, met een breed en gevarieerd pakket van onderwijs, arbeidsmarktoriëntatie, begeleiding, zorg, gezondheidsbevordering en vrijetijdsbesteding. De school moet de samenleving en in het bijzonder de arbeidsmarkt binnenhalen. Zo krijgen de potentiële voortijdige schoolverlaters meer en sneller de aandacht en zorg die ze nodig hebben. De school kan zo een belangrijke rol spelen.

*Integrale aanpak voortijdig  
schoolverlaten door ge-  
meente (integrale bekosti-  
ging, sturing en regie)*

Tussen de verschillende actoren (onderwijs, gemeente, rijk) is een duidelijke (onder)scheiding van verantwoordelijkheden noodzakelijk. De (individuele) onderwijsinstellingen proberen voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Met een geïntegreerd aanbod van onderwijs, zorg, en begeleiding moet schooluitval, zo vroeg mogelijk, bestreden worden. Scholen moeten, ook voor 'overbelaste' leerlingen, passend onderwijs kunnen bieden. Samenwerking met andere scholen is hierbij uitgesloten noch verplicht. Het middelbare beroepsonderwijs verplicht zich tot vier instroommomenten per jaar. Zodoende gaat bij een verkeerde keuze geen jaar verloren of stopt de jongere met de opleiding.

*Bundelen van geldstromen  
noodzakelijk*

We pleiten dringend voor het bundelen van de huidige diverse geldstromen. Het rijk moet deze geldstromen voor meerdere jaren beschikbaar stellen aan gemeenten. Kortlopende en eenmalige subsidie worden afgeschaft. De gescheiden verantwoordelijkheden van onderwijs en gemeentelijke overheid sluiten nauwe samenwerking niet uit.

### 3.5 Wat kost het en wat levert het op?

We onderscheiden maatschappelijke en financiële kosten en baten. Door het decentraliseren van de jeugdzorg naar de gemeenten kan naar verwachting een kostenbesparing € 100 tot 300 miljoen gerealiseerd worden. Door de aansturing en deels uitvoering te decentraliseren, door minder intensieve administratieve procedures en minder zware indicatiestellingen komen middelen beschikbaar voor versterking van de eerstelijnszorg, de tweedelijnszorg en worden bezuinigingen gerealiseerd.

*Kostenbesparing € 100 tot € 300 miljoen*

De integrale kindbenadering levert per saldo geen bezuiniging op. Wel mag door de integratie van kinderopvang en het peuterspeelzaal werk en het aan de markt overlaten van deze integrale kindbenadering een belangrijke kwaliteitsverbetering verwacht worden.

*Belangrijke kwaliteitsverbetering, kleinere publieke rol*

De bundeling van financiële middelen ten behoeve van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten, het opheffen van allerlei samenwerkingsverbanden, en de eenduidige sturing en regie onder leiding van de centrumgemeenten zal leiden tot kostenbesparingen. De omvang van de kostenbesparing is niet goed te ramen. Wel mag verwacht worden dat de aanpak van het voortijdig schoolverlaten veel effectiever uitgevoerd kan worden.

*Effectiever beleid*

### 3.6 Wat zijn de voor- en nadelen?

De voorgestelde nieuwe aanpak van de jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van de centrumgemeenten sluit aan bij enkele recente adviezen. Van groot belang is dat er een eenduidige sturingsverantwoordelijkheid komt over alle partners in de keten. Er moet meer oog zijn voor preventie, voor het inspelen op de vragen, problemen en (werk)perspectieven van jeugdigen, voor het aanpakken van de problemen waar zij zich voordoet, en er moet minder doorverweven worden naar allerlei organisaties die zich op slechts één probleem van de jeugdige richten. Een deel van de jeugdigen heeft alle problemen tezamen. En dit vergt een geïntegreerde aanpak onder regie van de centrumgemeente. Daarbij zou er één budget moeten zijn waaruit geput kan worden ten behoeve van het kind en de jeugdige. De transformatie zal de instemming vele partijen vergen.

*Jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van de centrumgemeenten in lijn met recente adviezen*

Op basis van de leerervaringen wordt aanbevolen om één kindcentrum voor de 0 tot 4 jarigen in te richten. De problemen van non-gebruik, toenemende segregatie en suboptimale ontwikkelingspaden voor de zeer jonge kinderen worden hiermee aangepakt. Wij hopen dat de markt deze kans voor de inrichting van de nieuwe kindcentra gaat oppakken.

*Kindcentrum 0-4 jaar: problemen aangepakt en kans voor de markt*

Met het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten wordt reeds jarenlang geworsteld door scholen, gemeenten, allerlei samenwerkingsverbanden en het Rijk. Met structurele en incidentele middelen, oude en nieuwe instrumenten wordt geprobeerd dit hardnekkige probleem te verminderen. Het is zaak om de volgende stap te zetten. Met een integrale, sturende, bekostigende en toezichhoudende rol van de gemeente kan de effectiviteit van het beleid verbeteren. Het Rijk zou zich moeten beperken tot een duidelijke doelformulering naar de gemeenten en het langjarig en structureel bekostigen van het aanpak van het voortijdig schoolverlaten. De gemeenten moeten de rol goed gaan invullen. Incidentele gelden en allerlei nieuwe steunorganisaties zijn dan niet meer nodig. De uitvoering van het beleid voor het Rijk wordt daarmee ook eenvoudiger en goedkoper.

*Aanpak voortijdig schoolverlaten: integreren van de middelen en eenduidige verantwoordelijkheid in lijn met de leerervaringen van de afgelopen jaren*

### 3.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?

Bij de invoering van een nieuw kindcentrum voor de 0-4-jarigen kan aangesloten worden lokale initiatieven en kan een volgende stap gezet worden. Wel zal een redelijke termijn gerespecteerd moeten worden voor de afbouw van het peuterspeelzaalwerk. Het integreren van alle middelen voor het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten kan, naar verwachting, relatief snel doorgevoerd worden. Het definiëren en uitvoeren van een centrale regierol voor de gemeente, en de nieuwe rolinvulling van partners, zal invoeringstijd vergen. De meeste transitietijd zal nodig zijn voor het decentraliseren van de jeugdzorg naar de centrumgemeenten. Het is moeilijk in te schatten hoeveel tijd daarvoor genomen moet worden.

*Transitie zal enige tijd vergen*



## 4 Zorg en welzijn

*Van onbereikbare instellingen naar bereikbare mensen*

---

### *Box 4.1 Kernboodschap*

*De voorgestelde innovatie heeft als kernmerk:*

- het meer benutten van de kracht van mensen;*
- getrapte verantwoordelijkheid;*
- minder inzet op professionele zorg.*
- het meer vraaggericht organiseren van zorg en welzijn;*
- de verantwoordelijkheid meer bij de uitvoerend professional leggen met brede bevoegdheden en ontschotte budgetten;*

*Met als verwacht financieel effect een besparing van € 4½ à € 6 mld.*

---

### 4.1 Inleiding

Op het domein van welzijn en zorg is de noodzaak om innovaties door te voeren groot, omdat als we niets doen de kosten van de AWBZ van € 22 mld. naar € 54 mld. toenemen tussen 2009 en 2040. Daarnaast is de zorg een grote economische sector. De sector is goed voor één miljoen arbeidsplaatsen en 12% van het bruto nationaal product. Naar verwachting is in 2040 een kwart van de bevolking ouder dan 65 jaar. In 2015 kampt de helft van de bevolking van 25 tot 85 jaar met een chronische aandoening en heeft een vijfde van alle mensen ernstig overgewicht. De maatschappelijke kosten hiervan zijn € 7,8 mld. per jaar. Mensen met een lage sociaaleconomische status hebben vijftien gezonde levensjaren minder. Om deze situatie en toekomstige ontwikkelingen het hoofd te bieden, zijn innovaties nodig. In dit hoofdstuk doen we een aantal voorstellen.

*Grote sector met snel stijgende uitgaven maakt innovaties noodzakelijk*

### 4.2 Waar gaat het over?

De kern van de voorgestelde systeeminnovatie op het domein zorg, welzijn en AWBZ, is de eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen te benutten en om alleen professioneel in te vullen wat echt professioneel moet. Niet langer door te institutionaliseren en 'tussenpersonen' te subsidiëren, maar door 'oplossingen te vermarkten'. Daarmee financieren we rechtstreeks de resultaten die nieuwe allianties rondom een bepaalde vraag bereiken. Een smal afrekenmodel is voldoende omdat we meer horizontaal willen verantwoorden. Centraal staat: de overheid is niet verantwoordelijk, tot het tegendeel wordt bewezen.

*Meer eigen verantwoordelijkheid mensen, meer gebruik maken van de eigen kracht, alleen inzet van professionals als sluitstuk*

## 4.3 Welke problemen doen zich voor?

### *Geen duurzaam stelsel van zorg, welzijn en AWBZ*

Het stelsel van maatschappelijke ondersteuning bestaande uit zorg, welzijn en AWBZ past niet meer binnen de huidige maatschappelijke context en is niet toekomstbestendig. Het systeem is inefficiënt, kan effectiever en de uitgavenstijging voor zorg en welzijn is onbeheersbaar. Het huidige systeem is onvoldoende in staat om goed antwoord te geven op de vraag van de mensen van nu en morgen. Er gaat ongelooflijk veel geld in om en als er niets verandert, wordt het huidige hoge niveau van zorg- en welzijnsvoorzieningen in de toekomst onbetaalbaar. Door het groter aantal ouderen en doordat meer ziektes behandeld kunnen worden nemen de kosten voor de (gezondheids)zorg steeds meer toe. De welzijnssector is nog te veel aanbodgericht en de samenleving wordt voor veel mensen steeds ingewikkelder waardoor meer ondersteuning nodig is om hen volwaardig te laten functioneren. Daarbij hebben we met elkaar een erg hoog niveau aan voorzieningen ingericht dat naar de toekomst toe niet houdbaar is.

*Stelsel van maatschappelijke ondersteuning verouderd, inefficiënt, ineffectief en niet toekomstbestendig*

### *Verkokering*

Bovendien gaan in het huidige systeem van maatschappelijke ondersteuning vaak vele specialistische spelers en 'loketten' tegelijkertijd voor mensen aan de slag. Met de beste bedoelingen, maar werkzaam en redenerend vanuit hun eigen 'deelproduct'.

*Versnippering en verkokering met onvoldoende flexibiliteit*

Dit heeft enkele vervelende gevolgen:

- niemand neemt de verantwoordelijkheid of de regie voor het geheel;
- daardoor is er geen samenhangende aanpak voor het integrale probleem van iemand;
- slagvaardig en flexibel inspelen op kansen en belemmeringen van mensen is erg moeilijk ('je kunt alleen iets binnen je eigen koker', hebt geen mandaat voor een ander);
- instellingen worden door mensen soms tegen elkaar uitgespeeld;
- de aanpak is tijdrovend en niet voldoende effectief;
- mensen weten niet waar ze moeten zijn en krijgen zelden het 'be-moeizuchtige zetje' dat ze écht nodig hebben.

### *Een nieuw uitgangspunt*

We nemen als uitgangspunt de zeven principes van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO):<sup>18</sup>

*De principes van sociaal bezuinigen als vertrekpunt*

- beloon bespaarders: organiseer een cultuur van zuinigheid;
- wees specifiek: behandel verschillende gevallen verschillend;
- beperk coördinatie: ga uit van productieve ruimte tussen kokers;
- stimuleer vakmanschap: bestrijd protocolisering;
- schep ruimte voor nieuwe toetreders;

<sup>18</sup> RMO, *Sociaal Bezuinigen*, Briefadvies, Den Haag, januari 2010.

- betrek de samenleving (en ontlast de overheid);
- organiseer horizontaal toezicht: geef stem aan verankering.

Het basisprincipe is dat mensen die zorg nodig hebben die ook kunnen blijven ontvangen.

Naast de principes van de RMO is ook rekening gehouden met de beleidsordening die de rijksoverheid al een aantal jaren hanteert bij maatregelen in zorg en welzijn in de zogenoemde verantwoordelijkheidsladder:

- mensen zorgen voor zichzelf;
- naasten zorgen voor elkaar;
- de lokale overheid schept randvoorwaarden in de collectieve sfeer om zorg mogelijk te maken;
- waar nodig compenseert de lokale overheid een beperking die iemand belemmert voor zichzelf te zorgen of deel te nemen aan de maatschappij;
- in zware zorgvragen wordt voorzien door een landelijk regime.

Tenslotte is geput uit ideeën van diverse organisaties die input hebben geleverd.

*Plus de verantwoordelijkheidsladder van het rijk*

## 4.4 Wat stellen we voor?

### *Kern van de oplossing*

We leven anno 2010 in een enorm heterogene samenleving. Tussen mensen bestaan sterke verschillen in waarden en normen, de manier waarop zij hun leven inrichten en daarmee ook hoe hun zorgbehoefte en -beleving is. Mensen verschillen erg in hun zelfredzaamheid en hoe ze vervolgens met alle zorginformatie en -mogelijkheden omgaan.

De werkgroep 'langdurige zorg' heeft in zijn rapport van de brede heroverweging vier varianten beschreven; een binnen het huidige stelsel ('de AWBZ versoerd') en drie stelselwijzigingen. Onderstaand voorstel past binnen alle vier de varianten, zij het dat met de variant 'zorg dichtbij' de afstemming het eenvoudigst is.

*Grote verschillen in mogelijkheden voor zelfredzaamheid*

De kern van de oplossing is om het systeem van zorg, welzijn en AWBZ zo in te richten dat het direct aansluit bij deze individuele verschillen in behoeften, vragen en wensen en tegelijkertijd de kracht van de mensen zelf in beweging zet. De eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van mensen moet zo groot mogelijk worden. Verantwoordelijkheden voor Rijk en gemeenten zijn limitatief in de wet vastgelegd. Natuurlijk mag een gemeente meer doen, maar dat is dan haar eigen keuze.

*De overheid is niet verantwoordelijk, totdat het tegendeel is bewezen*

Samengevat:

- de mensen zijn zelf ook aan zet;
- zorg en welzijn is oplossings- en vraaggericht.

Dit kan gerealiseerd worden met drie perspectieven:

- menskracht benutten (is wat we willen);
- vraaggericht organiseren (de wijze waarop we de menskracht benutten);
- verantwoordelijkheid bij de uitvoerende professionals (voor een efficiënter en effectiever vangnet).

*Drie centrale perspectieven*

#### 4.4.1 Menskracht benutten

Met elkaar zijn we in Nederland de afgelopen jaren steeds meer gaan verlangen van de overheid. Zodra we een tegenvaller in onze gezondheid ervaren verwachten we direct een goede oplossing op maat, waarbij de kwaliteit hoogstaand is en de prijs laag. Een onrealistisch verwachtingspatroon, zeker als we naar de nabije toekomst kijken. Soms realiseren mensen zich niet meer dat het ouder worden en de veranderingen in leefstijl die daarmee soms noodgedwongen gepaard gaan en het krijgen van reuma of dementie net zo bij het leven horen als het krijgen van kinderen.

*Wat we willen is: menskracht benutten*

Intussen zijn ook de grenzen tussen 'wetten' en 'voorzieningen' vervaagd. Mensen zijn geneigd tot 'claimgedrag' ('ik heb er toch recht op!') zonder dat zij bij zichzelf te rade gaan of er andere mogelijke oplossingen denkbaar zijn. Daarbij ontstaat ook nog eens grote ontevredenheid wanneer het collectieve aanbod niet past op de individuele zorgvraag.

*De stimulansen tot claimgedrag leiden tot ontevredenheid*

Het is nodig om terug te gaan naar de basisvraag. Wat willen mensen, welke zorgvraag hebben zij, wat is écht aan ondersteuning nodig en vervolgens: hoe kunnen we deze vraag beantwoorden door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de menskracht die zij zelf of in hun omgeving hebben. Een mentaliteitsverandering is daarbij nodig: niet langer lost de overheid alle zorg- en welzijnsproblemen op.

*Wat zijn de echte behoeften, en niet automatisch de overheid aan zet*

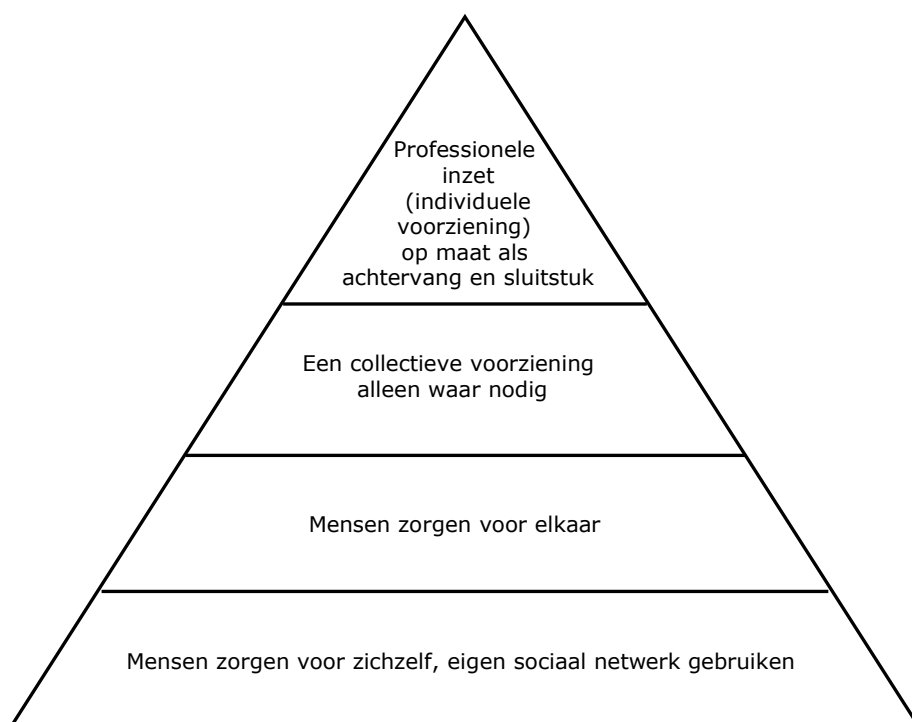
Het huidige systeem maakt het voor mensen vaak ingewikkeld om zelf in actie te komen. De veelheid aan zorgaanbieders, vervagende grenzen tussen deze zorgaanbieders, informatiestromen, declaratiesystemen en soms tegenstrijdige regels remmen het nemen van initiatief. Tegelijkertijd zit er ongelooflijk veel 'sociaal kapitaal' verborgen in alle mensen. Er is vaak veel inzet, motivatie, goede wil en energie om zélf datgene te doen wat nodig is om oplossingen voor zorgvragen te organiseren. Zowel voor onszelf als voor onze naasten. Het oude systeem 'schuurt', het nieuwe 'stimuleert' juist. Om mensen zelf in hun eigen kracht te zetten.

*Van schuren naar zelfsturen*

Het nieuwe systeem gaat uit van een 'getraptheid' in verantwoordelijkheid. Op die manier wordt via informele kanalen veel werk verzet. Pas als het echt niet anders kan komen formele structuren in beeld.

*Doe alleen professioneel wat professioneel moet*

Figuur 4.1 Het nieuwe systeem van getrapte verantwoordelijkheden



Wat staat de overheid dan zoal te doen:

- besef waar je als overheid écht van bent, wat zijn de kerntaken;
- geef mensen eigen verantwoordelijkheid, durf los te laten;
- daarbij hoort het geven van ruimte aan mensen om eigen keuzes te maken;
- stimuleer de mentaliteitsverandering en sluit aan bij de verschillende leefstijlen van mensen;
- stimuleer kleinschalig en grootschalig zorg- en welzijnsondernemerschap;
- maak van mantelzorg en vrijwilligerswerk echte topdossiers;
- organiseer vraaggerichtheid in alle lagen van het collectieve en professionele veld;
- stimuleer slimmer gebruik van ICT in alle lagen;
- pas het afrekenmechanisme aan op de vraag.

*De publieke taak als eenvoudige checklist*

#### *Vraaggericht organiseren*

Omdat onze samenleving in rap tempo verandert en de vergrijzing ons steeds indringender gaat omringen zijn andere oplossingen in zorg en welzijn nodig. De overheid dient zich we te beseffen dat zorg en welzijnsbehoeften op veel verschillende manieren ingevuld kunnen worden. Heel veel zorg vindt al informeel plaats en daarmee buiten het gezichtsveld van de overheid. De financiële bemoeienis geeft de overheid slechts een beperkte blik op een deel van de werkelijkheid. En in dit deel liggen nog meer kansen en mogelijkheden.

*We benutten de menskracht door vraaggericht organiseren*

Want lang niet altijd hoeft een gesubsidieerde professional de vraag in te vullen. Veel mogelijke partijen die eveneens kunnen 'leveren' ziet de overheid niet perse direct als mogelijke geschikte 'oplosser' van zorgvragen.

Mogelijke zorgoplossers zijn:

- De mensen zelf;
- informele netwerken: bijvoorbeeld vrienden, familie, burens, de buurt, wijk of vereniging;
- digitale informele netwerken: bijvoorbeeld lotgenotencontact, fora van patiënten, Hyves, Facebook;
- de vrije markt: bijvoorbeeld gemaksdiensten, sociaal ondernemerschap, de koffiecorner van de C1000;
- digitale vrije markt: online boodschappen doen, online consult, 'marktplaats' voor vrijwilligers.

*Vele potentiële zorgoplossers buiten de professionals*

Nu werkt de overheid vaak met 'tussenpersonen', een soort 'agentschappen' van Rijk of gemeente. De enige vorm van keuzevrijheid die zij bieden, is het mogen maken van een zelf samengesteld menu. Maar de dinerkaart zelf verandert niet. De overheid organiseert een (financiële) relatie met het maatschappelijk middenveld, zonder zicht te hebben op de daadwerkelijke invulling van de zorgvraag van de mensen waar het uiteindelijk allemaal om gaat. En dit systeem moet om.

*Heroriënteer op je doelen, in plaats van middelen herschikken!*

Wij moeten toe naar het 'vermarkten van oplossingen' in plaats van het subsidiëren van tussenpersonen. Dit vereist een totaal nieuwe benadering, een echte innovatie. In plaats van verschillende organisaties in het zorg en welzijnsdomein tegemoet te komen om deeltaken te verrichten, toe naar een hybride alliantie.

*Niet het subsidiëren van het tussenpersonen maar het 'vermarkten van oplossingen'*

Voor het voorbeeld dat stad 'X' wil bereiken dat in wijk 'Y' meer mensen uit het sociaal isolement komen, is het verschil van de nieuwe situatie t.o.v. de oude situatie uitgewerkt.

Tabel 4.1 In wijk Y moeten meer mensen uit het sociaal isolement komen

Huidige situatie	Nieuwe situatie
<p>Nu wordt dat ideële doel bereikt door bijvoorbeeld (met een verwacht maar niet gemeten effect)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- structurele subsidie aan het theehuis</li> <li>- eenmalig initiatief van 'buurtmoeders' financieren</li> <li>- structurele subsidie aan de lokale welzijnsorganisatie</li> <li>- incidentele bijdrage aan de vrijwilligerscentrale om ouderenbijeenkomsten te organiseren</li> <li>- structurele subsidie aan de Stichting Ouderenwerk</li> <li>- inzet van participatiebanen voor uitkeringsgerechtigden: zij doen klussen in de wijk</li> <li>- projectsubsidie aan een gelegenheidsformatie: kerk, moskee en initiatiefnemers uit de wijk</li> <li>- veiligheidsoverleg waarin wordt besproken waar zich 'risicoprofielen' in de wijk bevinden</li> <li>- wekelijks gesprek met medewerkers van de GGZ over specifieke zorgvragen in de wijk</li> <li>- sporadisch contact met het SW-bedrijf en de kennis over de klanten in de wijk</li> <li>- et cetera</li> </ul>	<p>De mens is zelf aan zet. Volgens de 'verantwoordelijkheidsladder' wordt zoveel mogelijk door de mensen zelf voorzien in meer ontmoeting in de wijk. Sommigen willen niets bijdragen aan meer ontmoeting in de wijk, anderen zijn hier graag toe bereid. Zij die dit initiatief nemen, zoeken anderen op en informele netwerken ontstaan, welke gelegenheid gaan bieden tot ontmoetingen in wijk 'Y'. Pas als in wijk 'Y' erg weinig initiatief tot ontmoeting wordt genomen kan een 'participatiecoach' informele netwerken uitdagen, verbinden en motiveren om dit op te pakken.</p> <p>Pas als ook dit niet meer tot een ontmoeting leidt, kan hij of zij opschalen naar een collectieve voorziening. Hiervoor heeft stad 'X' de oplossing 'ontmoeting' in de markt gezet en een hybride alliantie samengesteld om dit vorm te geven. Met hybride wordt bedoeld: publiek-private samenwerking. In deze alliantie nemen de komende twee jaar plaats:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een grote supermarktketen, die proeverijen in de wijk combineert met het testen van nieuwe producten en het thuisbezorgen van maaltijden;</li> <li>- een nieuw opgericht samenwerkingsverband tussen een grote welzijnsorganisatie, ouderenwerk, maatschappelijk werk en het Leger des Heils;</li> <li>- klantmanagers van gemeente 'X' die via thuisbezoeken in gesprek gaan met mensen over de mogelijkheden van ontmoeting en daarnaast, indien gewenst, mensen met schuldhulpverlening, re-integratie, taallessen en andere diensten vanuit gemeente 'X' verder helpen.</li> </ul>

#### *Wat is de kern van deze vernieuwingsgedachte*

De mens is zelf aan zet en we stappen af van de 'claimcultuur'. Dit vergt een mentaliteitsverandering. Het gaat om het 'filteren' van de benodigde inzet van professionals. Het 'vermarkten van oplossingen' sluit daarbij veel beter aan bij de vraag vanuit de mensen zelf en de kracht die zij zelf kunnen inzetten. De 'participatiecoach' werkt als stimulans om tot informele netwerken te komen waar nodig omdat mensen zelf niet in beweging (kunnen) komen. Hij of zij functioneert daarmee ook als voordeur en 'zeef' voor opschaling naar de alliantie (de ingekochte

*Zelf aan zet, geen automatische claims en ondersteuning bij het zoeken van de oplossing (indien nodig)*

collectieve voorziening) of professionele inzet indien echt nodig. Het is ook mogelijk dat hij of zij tijdelijk een professional koppelt aan informele netwerken om zodoende direct veel resultaat te halen. Bovendien daagt deze nieuwe manier van werken alle mogelijke partijen en netwerken die er bestaan uit, zowel ideëel als commercieel, om een bijdrage te leveren. Het geeft mogelijkheden om op te schalen en bijvoorbeeld regionaal de alliantie in te kopen. Het biedt tot slot duidelijk marktwerking en de mogelijkheid om de alliantie na een bepaalde periode opnieuw samen te stellen.

#### *Verantwoordelijkheid bij de uitvoerende professionals*

We voorzien via de aanwezigheid van 'participatiecoaches' dus in een vangnet ('opschaling') voor die groep die niet in staat is om vanuit eigen kracht of vanuit de omgeving eruit te komen, niet genoeg heeft aan algemene of collectieve voorzieningen, niet in staat is om de 'vraaggerichte zorg' zelf vorm te geven, of in de juiste volgorde de juiste vragen aan de juiste loketten kan stellen. Voor grotere effectiviteit en efficiency zijn twee dingen hierbij van belang:

- ruimte om het werk goed te doen en maatwerk te leveren;
- het moet geen extra coördinatielaag worden.

De oplossing voor beide is helder: het samensmelten van functies en bevoegdheden, en het ontschotten van budgetten en het minder strak verticaal maken van verantwoordingsystemen.

In de huidige situatie gaan vaak vele spelers en loketten tegelijkertijd voor mensen aan de slag. Met de beste professionele bedoelingen, maar redenerend en gefinancierd vanuit hun eigen 'deelproduct' ('werk', 'gezondheid', 'schulden', 'opvoeding', 'sociale begeleiding x of y', enzovoorts). Dit leidt tot overlappings, coördinatieproblemen, hoge transactiekosten en gebrek aan slagvaardigheid voor het totaal ('je kunt alleen iets binnen je eigen koker'). Er is winst te halen wanneer we uitgaan van handelingsruimte voor één professional, die integrale bevoegdheden heeft om te indiceren en te ondersteunen. Om maatwerk te leveren op wat een cliënt en zijn omgeving kunnen, zonder daarbij al te strak belemmerd te worden door protocollen, schotten tussen budgetten en verschillende dan wel tegenstrijdige verantwoordingsystemen. Controle kan beter plaatsvinden door de professionals onderling of door zicht te houden op de resultaten voor de bewoners.

Het opheffen van schotten tussen bepaalde budgetten bedoeld voor activering (taal, werk, opvoeding, opleiding) kan de professional meer armslag geven om de meest efficiënte en effectiefste aanpak te kiezen, zonder dat er heel veel tijd moet worden gestoken in het in afzonderlijke deeltjes verantwoorden. Het Rijk kan deze innovatie makkelijker maken door verantwoordelijkheden en indicatiestelsels minder te knippen, de mogelijkheid voor deze constructie (met brede bevoegdheden) meer te openen.

*Verantwoordelijkheid bij de uitvoerende professionals voor een efficiënter en effectiever vangnet*

*Te veel en te vaak wordt een oplossing aangeboden vanuit een deelproduct*

*Samenvoegen van budgetten en ontschotten*



Een belangrijk voorbeeld ten aanzien van het vereenvoudigen van indicatiestellingen en protocollen is het zorgen voor een minder harde knip tussen WMO/AWBZ. In het huidige systeem zorgt de onfinancierbaarheid van bepaalde goedkopere preventieve activiteiten vanuit de AWBZ (die wellicht beter helpen dan bijv. AWBZ-begeleiding of persoonlijke verzorging), het niet kunnen uitruilen tussen WMO en AWBZ voorzieningen, voor verkeerde prikkels en voor een gebrek aan maatwerk. Een concreet voorbeeld: een man wil liever de duurdere persoonlijke verzorging van zijn vrouw zelf doen en goedkopere huishoudelijke hulp ontvangen. In de huidige systematiek kan dat niet, omdat er wel een AWBZ en geen WMO indicatie is (de man kan immers zelf schoonmaken). Dit leidt tot een suboptimale oplossing omdat de belasting- en premiebetaler betaalt voor duurdere zorg terwijl de cliënt niet krijgt wat hij wil.

*Dure zorg en ontevreden cliënten door gebrek aan integratie van regelingen*

## 4.5 Wat kost het en wat levert het op?

De volgende acht besparingen zijn mogelijk:

- minder professionele zorg;
- indicatiestelling alleen wanneer nodig en dicht bij de mensen, meer maatwerk;
- minder transactiekosten;
- smallere vraag richting het middenveld;
- inzet van marktwerking;
- preventieprikkels in een nieuw verdeelmodel
- minimaal afrekenmodel;
- financiering eigen verantwoordelijkheid en oplossingen door lagere premies.

*Acht uitgangspunten om in het nieuwe stelsel te besparen*

We zijn er van overtuigd dat met de acht besparingen een forse reductie van de uitgaven mogelijk is. Maar nog groter is het maatschappelijk effect dat mensen in hun eigen kracht worden gelaten en alleen ondersteund worden waar dat nodig. Schijnbaar publieke taken kunnen prima door anderen dan de overheid worden verricht. Mensen krijgen zo meer regie over hun eigen leven en de overheid treedt terug. Mensen zelf zijn de vrager van zorg en hun mening en beleving doet ertoe. Het is gedaan met het institutionaliseren.

*Van onbereikbare instellingen naar bereikbare mensen*

De financiële baten zijn niet één-op-één in harde euro's herleidbaar uit de voorstellen. Toch is het zeer aannemelijk dat deze er in aanzienlijke mate zullen zijn. Door ruimte te creëren in regels en de marktwerking te benutten, ontstaan de randvoorwaarden waarbinnen geconcurrereerd kan worden om de beste oplossing. De sturing op de welzijns- en zorgmarkt vindt plaats door mensen zelf. Vooral ook door de waardering van hetgeen geleverd is (klanttevredenheid). Het daagt alle betrokken organisaties uit tot het leveren van kwaliteit tegen scherpe prijzen en goed na te denken over de wijze van organiseren. Als oplossingen gevonden worden door slimme samenwerkingsverbanden aan te brengen (waarbij

*Globale raming van de financiële baten, betere kwaliteit en grotere klanttevredenheid*

natuurlijk ook geldt 'what's in it for me' scheelt dat het optuigen van nieuwe organisaties en het betekent dat bestaande systemen afgebroken kunnen worden (bijvoorbeeld het CIZ of inputgerichte subsidiesystemen). Een supermarktketen is best bereid om te investeren en combinaties te maken die de eigen resultaten positief beïnvloeden.

De totale bezuiniging van de voorgestelde innovaties wordt geraamd op € 4½ tot € 6 miljard (zie bijlage 2).

*Geraamde besparing:  
€ 4½ - € 6 mld.*

## 4.6 Wat zijn de voor- en nadelen?

De gesubsidieerde en door de overheid gefinancierde sector zal niet uit zichzelf overgaan tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid door burgers, organisaties en marktpartijen. Gemeenten staan zelf aan het roer om hier vanuit hun huidige subsidiebeleid op in te zetten en het principe gestalte te gaan geven in bestekken voor aanbesteding. De overheid stuurt dan niet meer op productie- en procescijfers, wat veel bureaucratie scheelt. De overheid is er voor de randvoorwaarden en vertrouwt op de eigen kracht van de mensen.

*De zorg- en welzijnssector zal alleen transformeren onder externe druk*

Het beleggen van meer van verantwoordelijkheden bij de mensen vereist een zekere bescherming van degenen die moeite hebben volwaardig te participeren in de maatschappij. Dit blijft in deze voorstellen een verantwoordelijkheid van de overheid. Ook het omzetten van rechten in een aanbod van voorzieningen zal van de maatschappij een omschakeling in het denken en doen vereisen. Hier tegenover staat dat de huidige werkwijze onhoudbaar lijkt, zowel financieel als door onvoldoende bereikbare werknemers op termijn.

*Blijven beschermen van de niet-zelfredzamen blijft publieke taak*

## 4.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?

Innovaties, structurele veranderingen, nieuwe rollen en verdelingen van verantwoordelijkheid en het verlaten van traditionele procedures en routines vraagt om stappen van verschillende partijen.

*Mensen zijn niet opgedeeld in wetten!*

### *Wat kan het Rijk*

Het Rijk kan een nieuw model richting gemeenten ontwerpen dat preventie beloont en schotten weghaalt tussen AWBZ en Wmo. Een 'participatiedeel' en een 'compensatiedeel' in de geldstromen met daarin een flinke preventieprikkel. Durf bij de samenstelling van het budget ook te kijken naar de baten vanuit zorgverzekeraars en de AWBZ als gevolg van gemeentelijke inzet preventie. Maak het mogelijk dat klanttevredenheid het afrekenmodel is en wees scherp in de afbakening van wetten en voorzieningen.

*Leiding nemen, richting geven en ontschotten*

Geef mensen meer rechten richting de aangeboden oplossingen zodat kwaliteit geborgd is. Maak in de wetgeving meer ruimte voor professio-

*Meer vertrouwen en regelvrijheid voor professionals*

nals en maatwerk, en vaar minder op verticale controle en voorschriften.

Door bepaalde onderdelen van de zorg niet meer standaard aan te bieden maar de mensen dit in eerste instantie zelf laten organiseren, kunnen de premies en belastingen omlaag. Dit biedt de mensen theoretisch ook de financiële mogelijkheden om de eigen verantwoordelijkheid op te kunnen pakken.

#### *Wat kan een gemeente*

Doe wat mensen vragen (maar zonder het principe 'u vraagt, wij draaien'). De gemeenten als opdrachtgever hebben zelf direct de mogelijkheid om oplossingen te vermarkten in plaats van te institutionaliseren. Durf te kantelen van subsidiering naar nieuw inkoopbeleid en ontdek welke partijen nog meer in staat zijn om oplossingen te bieden. Ga onorthodoxe verbindingen aan in nieuwe allianties, durf dat ook met tot nu toe onbekende of kleine partijen. Durf klanttevredenheid centraal te stellen als afrekenmodel. Gemeenten dienen ook te beseffen dat zij slechts speler zijn op een beperkt deel van de totale zorgvraag. Durf te sturen op het geheel, ook op datgene waar je geld niet voor is.

#### *Wat kunnen anderen*

Wat niet door de overheid opgepakt hoeft te worden, dient centraal te staan. Mensen kunnen zoveel zelf en samen kunnen ze nog meer. Daarnaast zijn er ongelooflijk veel informele, semi-formele en formele netwerken en organisaties die betekenisvol zijn. Marktpartijen springen ook graag in het zorgdomein: om verbindingen te leggen met hun commerciële producten en diensten, of om maatschappelijk betrokken te ondernemen. Laten we als overheid deze verbindingen op de volle breedte inzien en benutten.

*Minder publieke zorg, lagere premies biedt ruimte voor eigen verantwoordelijkheid*

*Vermarkt oplossingen, daag nieuwe partijen uit en kies voor simpel afrekeningsmodel*

*Benut de kracht van mensen, eigen netwerken en marktoplossingen*



# 5 Conditie om het te laten lukken

## 5.1 Inleiding

De voorgestelde innovaties uit de kring van gemeentesecretarissen van de 100.000+ gemeenten hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Ten eerste de noodzaak om beleidsruimte te geven aan de decentrale overheden waaraan taken worden gedecentraliseerd (par. 5.2). Ten tweede – in het verlengde van het vorige – het maximaal ontschotten van de bekostiging, uitvoering en verantwoording over allerlei taken en beleidsterreinen (par. 5.3). Ten derde het verder verminderen van de administratieve en organisatorische lasten en bestuurlijke drukte (par. 5.4). Deze gemeenschappelijke kenmerken van de voorgestelde innovaties sluiten aan bij reeds langer lopende discussies om de effectiviteit en de doelmatigheid van het openbaar bestuur te verbeteren. De kenmerken van de innovaties zijn ook op te vatten als condities die nodig zijn om het te laten lukken, dus om de effecten van de innovaties te oogsten. Alleen dan bereiken we grotere maatschappelijke effecten en hogere kwaliteit tegen lagere kosten voor de rijksbegroting.

## 5.2 Meer beleidsruimte

Bij meer beleidsvrijheid hoort dat de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten voor het gedecentraliseerde beleid verder verzakelijken. Met heldere afspraken over prestaties en resultaten is een logische consequentie - behorend bij een professionele decentralisatie - dat het Rijk het geld terugvordert als de prestatie niet is geleverd. Een dergelijke zakelijkheid wordt in de praktijk nog nauwelijks gerealiseerd. Langs deze lijn dienen verdere stappen gezet worden zoals minder regelgeving, minder specifieke uitkeringen (stuurgroep Brinkman adviseerde het kabinet om het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen van 122 naar 34), één overheid per taak en beleidsdomein<sup>19</sup>, zowel de bestuurlijke als de financiële verantwoordelijkheid bij één overheidslaag, sturen op prestaties en resultaten en niet op uitvoeringsdetails (met gebruik van instrumenten als benchmarking, visitaties, peer reviews), meer horizontale verantwoording en minder vertikaal toezicht en toezicht op het

*Meer beleidsruimte en verdere verzakelijking relatie rijk-gemeenten*

<sup>19</sup> Dit gaat verder dan de aanbeveling uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2005) waarin geadviseerd werd om maximaal twee overheidslagen een gedeelde en gescheiden verantwoordelijkheid te geven. Deze gedachte wordt wél gevolgd in het concept-wetsvoorstel Wet revitalisering generiek toezicht.

juiste niveau.<sup>20</sup> Volgens de commissie Van Aartsen “willen en moeten de gemeenten veel, maar kunnen niet”. Om deze reden is een kanteling nodig en die lijn onderschrijven we ook om de voorgestelde innovaties ook te kunnen realiseren.

### 5.3 Sterkere ontschotting

Ondanks dat stappen gezet worden om de verkokering te verminderen (GSB-beleid, Nieuwe coalities voor de wijk, Actieplan krachtwijken, SISA (single information, single audit), bundeling van regelingen, vergunningen en toezicht, het reduceren van het aantal specifieke uitkeringen en het wetsvoorstel Revitalisering Generiek Toezicht) stuiten gemeenten keer op keer op regels en conventies waardoor het structureel oplossen van complexe vraagstukken uitblijft.

Om de voorgestelde innovaties uit de kring van de gemeentesecretarissen van de 100.00+ gemeenten te kunnen realiseren, is het van belang om met kracht te blijven inzetten op een verdere ontschotting van maatschappelijke doelen, regelingen, instrumenten en financieringsvormen. Daarbij wijst de RMO er terecht op dat het tegengaan van verkokering door middel van méér afstemming, méér coördinatie en méér integraliteit de maatschappelijke problemen niet oplost. De echte oplossing zit hem in het echt centraal stellen van het maatschappelijk doel dat men wil bereiken (en niet de output- of procesdoelstellingen), in nieuwe werkwijzen, nieuwe rolverdelingen, nieuwe financieringsvormen, ruimte geven aan professionals, meer beslis- en beschikkingsmacht aan burgers, én innoveren.<sup>21</sup>

*Aandacht voor en druk op verdergaande ontschotting blijft nodig*

*Focus op maatschappelijk doel en niet op proces- en outputdoelstellingen, overleg, coördinatie e.d.*

### 5.4 Vermindering organisatorische lasten

In de maatschappelijke dienstverlening zijn de professionals en organisaties afhankelijker geworden van de staat (financiering, instandhouding, legitimering) en is de staat afhankelijker geworden van de professionals en de organisaties (kennis, ervaring, uitvoeringsmacht). De overheid is voor de kennis van het primaire proces afhankelijk van de professionele kennis van de beroepsbeoefenaren en van de organisaties. De kennis is echter niet zonder meer beschikbaar (informatieasymmetrie), terwijl de overheid wel wordt aangesproken op kwaliteit, doelma-

*Reduceer het stapelen van toezicht en los de afhankelijkheidsparadox fundamenteel op*

<sup>20</sup> Het beleid boet in belangrijke mate aan effectiviteit en doelmatigheid in als bijvoorbeeld de Tweede Kamer wil sturen en verantwoording vraagt voor beleid dat aan de gemeenten in gedecentraliseerd. Het horizontale toezicht op het beleid van de gemeente ligt bij de Raad en bij de lokale stakeholders, het horizontale toezicht op de provincie vindt plaats door de Staten en het horizontale toezicht op het Rijk door de Tweede Kamer.

<sup>21</sup> RMO, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam, 2008.

tigheid en toegankelijkheid. Deze afhankelijkheidsparadox roept de reactie op van een stapeling van regelgeving, die voor een deel onderling strijdig is, en een stapeling van toezichhoudende instanties.<sup>22</sup>

De vergaande instrumentalisering daarvan schiet haar doel echter voorbij en leidt tot hoge transactiekosten. Volgens de WRR zijn de kosten van deze achterdochtige bejegening van de professional – ondermijning van de professionele autonomie, strategisch 'uitvretergedrag', geïnstitutionaliseerd wantrouwen, uitdijende controlebureaucratie – groter dan de baten.

Om de innovaties uit de kring van gemeentesecretarissen van de 100.00+ gemeenten in te voeren, is het van belang om verder te gaan op de weg van een nieuwe zoektocht naar instrumenten en arrangementen die het wederzijdse wantrouwen kunnen wegnemen zonder naïef te vertrouwen op de goedheid van de mensen, is dringend gewenst. Als verantwoording en transparantie een doel op zich worden en de roep om meer controle op en verantwoording over het werk van de professionals door contextloze prestatiemeting de overhand krijgt dan verdwijnen innovatieve praktijken en kwaliteitsverbeteringen achter de horizon.<sup>23</sup> De route die wenselijk is, sluit aan bij ontwikkelingen als SISA (single information single audit) en het wetsvoorstel Revitaliseren Generiek Toezicht (met dit wetsvoorstel worden zeventig wettelijke bepalingen voor specifiek bestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten op het gebied van ruimtelijk ordening, milieubeheer en werk & bijstand gesaneerd).

*Meer vertrouwen, meer generiek toezicht en minder wantrouwen*

<sup>22</sup> WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004, blz. 220, 221.

<sup>23</sup> WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004, blz. 223, 231.





# BIJLAGE 1 Initiatiefnemers en betrokkenen

## *Thema Werk en Inkomen*

Trekker: Dordrecht (Maarten Schurink, Yvonne Bieshaar);  
Medewerking van: Amersfoort en externe deskundigen.

## *Thema Jeugd en Onderwijs*

Trekker: Den Bosch (Irma Woestenbergh, Axel Roes, Hans Migchielsen, Jules Goris);  
Medewerking van: Almelo, Hengelo, Lelystad, Tilburg, Zaanstad en afstemming met de G4.

## *Thema Zorg en Welzijn*

Trekkers: Breda (Nico van Mourik, Gijsbert van Herk, Jan van den Heijkant, Genie Hendriks, Nadine Gooijers, Caroline Krijnen) en Enschede (Marcel Meijs, Henk Weggemans, Jeroen Jonker);  
Medewerking van: Tilburg, Haarlem en externe deskundigen.

## *Financiële doorrekening*

Financiële experts van Den Haag, Amersfoort en Rotterdam.

## *Overige thema's*

*Verkeer en Vervoer*: Apeldoorn (Klaas Dekker en Piet Stoop) m.m.v. Utrecht, Nijmegen, Arnhem.

*Wonen en stedelijke ontwikkeling*: Arnhem (Sander Gerritsen, Albert Matthijssen, Gert-Jan Zwaal) m.m.v. Zoetermeer, Utrecht, Zwolle, Tilburg en externe deskundigen.

*Belastingen*: Amersfoort (Henk Huitink, Derk de Jonge) m.m.v. Groningen, Apeldoorn, Zwolle, Parkstad Limburg en externe deskundigen.

*ICT*: Rotterdam (Arjan van Gils, Hans Nijman) m.m.v. Amsterdam, Den Haag, Haarlemmermeer, Drechtsteden.



## BIJLAGE 2 Financiële details

### **Werk en inkomen**

#### *Algemene uitgangspunten bij berekening van kosten en baten*

De besparingen en effecten van de voorgestelde veranderingen bestaan effecten in de effectiviteit, efficiency en bredere maatschappelijke effecten. Bij het maken van deze schattingen zijn de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- iedereen werkt naar vermogen;
- de loonwaarde die iemand 'tekort' komt om het wettelijk minimum loon te verdienen, wordt aangevuld vanuit de overheid;
- de minimaal vereiste loonwaarde bedraagt 20% van het wettelijk minimumloon;
- vergroten van je loonwaarde (tot 100% van wettelijk minimum loon) wordt financieel extra beloond;
- de begeleidingskosten dalen naarmate iemands loonwaarde stijgt;
- als iemand geen loonsuppletie meer ontvangt, maar wel begeleiding dan worden de begeleidingskosten gehalveerd; er blijven in dat geval ook beperkte administratieve kosten bestaan;
- de daling van de uitvoeringskosten volgt met enige vertraging de daling van het aantal uitkeringsgerechtigden;
- wij volgen SEO in haar redenering dat er geen sprake is van verdringing omdat er een structurele verandering in de markt plaatsvindt en meer aanbod uiteindelijk leidt tot meer vraag omdat de prijs daalt;<sup>1</sup>
- bij het berekenen van de besparingen hebben wij conservatieve schattingen gemaakt. De financiële effecten van dit voorstel blijven echter schattingen en geven een indicatie van verwachte kosten en opbrengsten.

#### *Effectiviteit*

De aantallen uitkeringsgerechtigden dalen, omdat meer en consequenter gestuurd wordt op werk en de ontwikkeling van iemands verdien capaciteit. De re-integratiebudgetten kunnen daardoor effectiever ingezet worden. Wij ramen het effect over een periode van vijf jaar na invoering van de regeling in – naar schatting – 2012/2013. Uitgangspunt is de aantallen uitkeringsgerechtigden eind 2009. Dat betekent dat van de conjuncturele stijging én daling van de aantallen uitkeringsgerechtigden in de periode 2010-2013 (zie CPB) wordt afgezien. In tabel B1 zijn de besparingen van zowel de uitkeringen als de uitvoeringskosten weergegeven.

<sup>1</sup> Kok, L. e.a., *Kosten en baten van reïntegratie*, Stichting Economisch Onderzoek (SEO), Amsterdam, 2007.

Tabel B1 Overzicht besparingen op basis van bestaande regelingen onderkant arbeidsmarkt (afgeronde bedragen)

Regeling	Aantal uitkeringen 2009 <sup>1</sup>	Bruto uitkering per jaar (€)	Uitvoeringskosten (€)	Additionele uit- stroom in vijf jaar	Besparing (€ x mln.)
WWB <sup>2</sup>	280.000	12.500	3.700	10%	500
Wajong	184.000	11.600	1.000	10%	220
WSW	100.000		24.000 <sup>3</sup>	10%	240
Totaal	564.000			10%	960

Een tweede effect van één regeling is dat de lonen voor SW'ers op termijn op het niveau van het wettelijk minimumloon komen te liggen.<sup>4</sup> Hiermee verdwijnt de ongelijkheid tussen de betrokken groepen. Wij gaan ervan uit dat dit wordt ingevoerd voor de nieuwe instroom. De salariskosten voor WSW'ers variëren aanzienlijk tussen de gemeenten en het is onduidelijk welke groepen zullen uitstromen. Dit maakt het onmogelijk om een betrouwbare inschatting te maken van de jaarlijkse besparing.<sup>5</sup>

Ten derde verwachten wij ook een voordeel door het verlonen (aanvullen van loonwaarde tot wettelijk minimumloon). Lang niet iedereen is in staat om 100% van het wettelijke minimum loon te verdienen, maar een deel van de betrokkenen kan wel meer werken én verdienen dan in eerste instantie het geval is. Dit leidt tot gemiddeld lagere uitkeringskosten en minder begeleidingskosten per persoon.

<sup>1</sup> CBS, Statline

<sup>2</sup> WWB jonger dan 65 jaar

<sup>3</sup> Dit betreft de totale kosten van een SW-plaats (inclusief uitvoering), SEOR, *Kosten per SW-plaats*, Rotterdam, 2005.

<sup>4</sup> In feite komt het erop neer dat de SW als afzonderlijke regeling niet meer bestaat. Voor zover werknemers niet in de gelegenheid zijn/worden gesteld in een regulier bedrijf te werken wordt door de overheid een beschermde werkomgeving georganiseerd. Maar de arbeidsvoorwaardelijke regelingen zijn niet anders dan die voor de anderen die onder de nieuwe regeling vallen.

<sup>5</sup> *WSW statistiek*, Research voor Beleid, Zoetermeer, juli 2009

Bij de berekening van deze financiële effecten gaan wij uit van een groep van 10.000 Wwb'ers<sup>1</sup> en 8.000 Wajong'ers<sup>2</sup> die jaarlijks additioneel aan het werk gaan. Hierbij gaan wij ervan uit dat zij (ook op lange termijn) lang niet allemaal 100% van het wettelijke minimum loon kunnen verdienen. Voor deze groepen hebben wij een berekening gemaakt waarbij velen van hen steeds meer gaan werken en waarbij de begeleidingskosten naar verloop van tijd afnemen<sup>3</sup>. Tabel B2 geeft een overzicht van de opbrengsten van deze twee groepen in een periode van vijf jaar.

Tabel B2 Overzicht besparingen op WWB en Wajong (€ x mln., afgerond)

Regeling	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
WWB	25	90	140	220	300
Wajong	10	30	80	140	200
Totaal	35	120	220	360	500

#### Efficiencywinst

Door het samenvoegen van de bestaande regelingen en het verminderen van verantwoordingsplichten zullen de uitvoeringskosten dalen. De totale uitvoeringskosten van de WWB- en Wajong-regelingen bedragen momenteel circa € 1,3 miljard. Wij schatten<sup>4</sup> dat er een besparing van 5% op de uitvoeringskosten te realiseren is. Dit zou neerkomen op € 65 miljoen. Efficiency in de WSW regeling is hierbij niet meegenomen vanwege onduidelijkheid over de omvang van dit budget.

Door de organisatie van de uitvoering op regionaal niveau te beleggen, kunnen beleid, kennis en uitvoeringsfuncties gedeeld worden. Hierbij rekenen wij ook het effect mee van het optimaliseren van back office-functies en de uitkeringsbetaling. Wij gaan uit van een besparing van 25% voor kleine en middelgrote gemeenten<sup>5</sup>. Er zijn in totaal 250 kleine

<sup>1</sup> De uitstroom uit de WWB in de periode 2006-2008 bedroeg 20.000-25.000 per jaar. Dit was reguliere uitstroom waarvan ongeveer 45% naar de arbeidsmarkt ging. Onze veronderstelling is dat je met andere instrumenten nog eens 10-15.000 per jaar extra zou kunnen laten uitstromen c.q. kunt laten participeren. Momenteel zijn er 280.000 WWB'ers.

<sup>2</sup> Voor de Wajong'ers geldt momenteel een jaarinstroom van 17.000. Wanneer we ervan uitgaan dat 40% daarvan niet kan werken dan is 8.000 haalbaar. Momenteel zijn er circa 190.000 Wajong'ers.

<sup>3</sup> Wij gaan er overigens van uit dat een deel van de betrokkenen permanent begeleiding nodig zal hebben, zij het op een lager niveau dan in het eerste jaar.

<sup>4</sup> Op basis van eigen inzicht en de situatie in de Drechtsteden. Dordrecht en vijf kleine sociale diensten zijn daar opgegaan in de Sociale Dienst Drechtsteden.

<sup>5</sup> In de situatie van de Sociale Dienst Drechtsteden resulteerde dit in een besparing van circa 20-50% op de totale begroting van de kleinere gemeenten.

en middelgrote gemeenten die nog niet samenwerken. En zij hebben circa 25-30% van de klanten. Wij gaan ervan uit dat in kleinere gemeenten de kosten per klant iets hoger zijn dan in grote gemeenten<sup>1</sup> en schatten het aandeel in de uitvoeringskosten van deze gemeenten op 35%. De besparing komt daarmee op 25% van 35% van € 1,3 miljard (totale uitvoeringskosten) = € 114 miljoen.

Afgerond wordt rekening gehouden met een efficiencywinst van € 150 miljoen.

#### *Totale omvang besparingen vanwege de innovaties*

Door de aard van de innovaties, de verminderde instroom, de vergrote uitstroom, de lagere uitvoeringskosten en het gaan werken tegen loonwaarde (met aanvulling) is een structurele besparing van € 1,6 mld. mogelijk. Deze besparen kunnen naar verwachting bereikt worden na vijf jaar (tabel B3).

*Tabel B3 Totaaloverzicht besparingen in 5-de jaar (€ x mln., afgerond)*

<i>Maatregel</i>	<i>€ x mln.</i>
Intensivering uitstroombeleid	960
Aanpassing arbeidsvoorwaarden SW	PM
Werken tegen loonwaarde	500
Efficiencywinst	150
Totaal besparingen in jaar 5	1.610

## **Jeugd en onderwijs**

### *Decentralisatie jeugdzorg*

Door de innovatie worden meer jeugdigen in een vroeg stadium op een meer juiste maat tegen lagere kosten geholpen. Dat bevordert hun welbevinden nu en later en geeft de samenleving nu en later minder overlast en kosten in hele dure zorg en repressie.

Onder andere vanuit provinciale hoek wordt als mogelijk nadeel gesignaleerd, dat kleinere gemeenten kwalitatief en kwantitatief te weinig kunnen en willen bieden aan jeugdzorg. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de grote budgettaire druk van huishoudelijke hulp op het beschikbare WMO-budget. Dit ondervangen wij door de jeugdzorg naar centrumgemeenten van voldoende omvang te decentraliseren.

<sup>1</sup> Op basis van verdeelsleutel WWB gemeentefonds.

Voor de jeugdzorg staat bij het Rijk circa € 1,4 miljard op de begroting. Daarvan gaat € 525 miljoen naar de Bureaus Jeugdzorg voor vrijwillige en gedwongen jeugdzorg. Gedwongen jeugdzorg krijgt eenderde deel ofwel € 175 miljoen. Daarmee resteert voor de taakstelling van de Bureaus Jeugdzorg voor vrijwillige jeugdzorg € 350 miljoen. Deze inzet betreft dan hoofdzakelijk zware en ingewikkelde administratie en indicatiestelling. Door aansturing en deels uitvoering te decentraliseren komt een belangrijk deel van de middelen (naar verwachting € 100 – € 300 mln.) beschikbaar voor versterking van de eerstelijnszorg, de tweedelijnszorg en voor de bezuinigingstaakstellingen. Decentralisatie brengt ook invoerings- en uitvoeringskosten met zich mee voor de centrumgemeenten en de eerstelijnsvoorzieningen. Deze zijn deels te dekken uiterschikking van de huidige provinciale capaciteit.

Het versterken van preventieve activiteiten op gemeentelijk niveau, zal op lange termijn ook kostenbesparingen op kunnen leveren als minder behoefte ontstaat aan zware en residentiële zorg.

Essentieel is een vergaande ontschotting van de huidige financieringsstromen, die nu naar de provincies gaan, in één brede decentralisatieuitkering aan centrumgemeenten.

### *Integrale Kindbenadering*

Met één gebundelde kindbenadering doorbreken we de huidige tweedeling in peuterspeelzaalwerk voor achterstandskinderen en kinderopvang voor de kansrijke kinderen. Samen naar dezelfde voorziening gaan levert voor kinderen wederzijds ontwikkelingsstimulering en –verrijking op. Tevens helpt het (taal)achterstanden van achterstandskinderen te voorkomen en vroegtijdig te bestrijden.

Dit bespaart op termijn kosten aan de dure kant van de keten, waar sprake is van schooluitval en psychosociale problematiek. De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs heeft beschreven hoe, naar Scandinavisch model, kinderen naar centra moeten kunnen waar ze tot hun twaalfde les krijgen, spelen, sporten en opgevangen worden. En alle kinderen krijgen het recht om daar drie dagdelen per week opgevangen te worden. De Taskforce heeft vier scenario's bekeken voor de leeftijdsgroep 0-12 jaar. Wij stellen in het verlengde van de Taskforce voor om het peuterspeelzaalwerk onder te brengen onder de Wet kinderopvang. Er wordt een recht op drie dagdelen kinderopvang gecreëerd voor kinderen vanaf 2 jaar. Dit levert een beperkte kostenstijging op van iets meer dan 3%.

Door het afschaffen van de van de peuterspeelzalen kan de bekostiging daarvan, die nu via het Gemeentefonds loopt, vrijvallen. Deze middelen kunnen gebruikt worden ter dekking van het nieuwe systeem. Dat nieuwe systeem kan uitgevoerd worden door de markt. Werkgevers hebben zich inmiddels tegen de fiscale tegemoetkoming van niet-werkende ouders getoond. Het CPB wijst erop, dat de huidige werkconditie overigens niet meer behelst dat beide ouders per jaar minimaal één uur moeten werken. Waarschijnlijk is dat niet bij iedereen bekend. Per saldo is dan sprake van nagenoeg kostenneutraliteit, zeker als dit ook met de voor-

stellen voor de Buitenschoolse Opvang voor de 4-12 jarigen zou worden gecombineerd. We vinden dat hier toch sprake is van een innovatie.

### *Bestrijden voortijdig schoolverlaten*

In het onderwijs wordt schooluitval bij jeugdigen eerder en effectiever bestreden. Dit levert vooral op, dat jeugdigen in hun latere leven veel minder te kampen hebben met problemen bij duurzame arbeidsparticipatie. Voor de samenleving betekent dit op de korte en langere termijn minder alternatieve opvang, crisisbestrijding, uitkeringen en maatschappelijke overlast.

In 't Veld (2006) heeft een kosten-batenanalyse gedaan naar het rendement van projecten voortijdig schoolverlaten. Conclusie: zelfs bij 10% rendement loont het de moeite om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Naast opbrengsten als maatschappelijke en sociale participatie hebben mensen met een startkwalificatie meer kans op werk, beter betaalde banen, verdienen ze meer en hebben ze minder vaak een uitkering. Nemen we dan ook nog mee dat hun sociaaleconomische status (SES) hierdoor stijgt, dan zijn ook de opbrengsten voor de volgende generatie duidelijk.

Directe kostenbesparing kunnen we realiseren door rechtstreekse financiering van school- en gemeentebesturen en het opheffen van allerlei samenwerkingsverbanden zoals bij 'Samen naar school' die middelen moeten verdelen en verantwoorden. Hierdoor steken we nu veel geld in het optuigen van een organisatie met huisvesting en directeur. Maar individuele scholen/gemeenten voelen zich dan ook niet meer verantwoordelijk wanneer inspanningen en resultaten niet één op één zichtbaar zijn.

## **Zorg en welzijn**

De kosten en baten worden bepaald door de volgende acht besparingen.

### *Minder professionele zorg (1)*

De werkelijke financiële baat van dit nieuwe denken, is gelegen in het verminderen van professionele zorg. Meer mensen zelf in hun kracht zetten en informele netwerken gebruiken legt op zichzelf al minder druk op maatschappelijke uitgaven. Door verbindingen te maken met jongeren (sociale dienstplicht) en uitkeringsgerechtigden (participatieplaatsen) kan extra ingezet worden op het verlenen van niet-professionele zorg of begeleiding. Dus alleen professioneel doen, wat ook echt professioneel moet.

### *Indicatiestelling alleen wanneer nodig en dichter bij de mensen; beter maatwerk (2)*

Scherper letten op wat nodig is en waar behoefte aan is bij mensen, kan forse besparingen opleveren. Juist door sommige relatief goedkopere oplossingen (zoals huishoudelijke hulp, een pak koffie waardoor de bu-



ren een handje helpen, enz) op maat te leveren kan zwaardere inzet worden voorkomen. Onderzoek (Radar advies) toont aan dat door beter maatwerk (bv door de participatiecoach) zo'n 60% minder ondersteuning hoeft te worden geleverd dan normaliter geïndiceerd, door slimme koppelingen met de situatie van de persoon en van de omgeving. Dit vergt een indicatiestelling voor professionele zorg en/of voorzieningen die integraal (dus zoveel mogelijk zonder schotten tussen regelingen als WMO/AWBZ) en dicht bij de vrager plaatsvindt.

Voor zover nog indicatiestelling voor professionele zorg nodig is, vindt die dicht bij de vrager plaats. Ofwel de 'participatiecoach' of medewerkers van de alliantie die in de wijk actief zijn hebben vanuit hun opdracht en rol een veel beter zicht op de behoeften van iemand dan een indicatieorgaan op afstand (zoals CIZ).

Om te voorkomen dat instellingen 'naar hun eigen productie' gaan toewijzen (zie de ontstaansgeschiedenis van de huidige indicatieorganen), is het evenwel verstandig om de formele indicatiestelling dan wel een check daarop door de overheid (gemeente/rijk) te laten doen

#### *Minder transactiekosten (3)*

De principes van "ruimte voor breedbevoegde professionals" volgend, is in het nieuwe systeem van maatschappelijke ondersteuning aan bijvoorbeeld multiprobleem gezinnen vervolgens ook veel minder overleg tussen alle specialisten en betrokkenen nodig. Het NICIS noemt zo'n € 39.300 euro aan overleg- en coördinatiekosten per 'multi-probleem' gezin per jaar, wat hierdoor fors terug te dringen is.

#### *Smalle vraag richting het middenveld (4)*

Overheden worden in het nieuwe systeem gedwongen om 'smal en slim' te definiëren welke oplossingen zij in de markt willen zetten. Wat is nodig, en voor wie? Dit gaat de huidige wildgroei aan incidentele en structurele taken/projecten/subsidies/initiatieven en dubbelingen te lijf. Vooral het 'ontdubbelen' levert veel maatschappelijke baten op. Het opruimen van de veelheid zorgt voor minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk.

#### *Inzet van marktwerking (5)*

Wanneer we dan bij het inschakelen van dit mindere aan professionele zorg ook nog eens gebruik gaan maken van het 'vermarkten van oplossingen' komt het verschijnsel marktwerking in beeld. Marktwerking leidt tot concurrentie en tot een scherpe prijs/ kwaliteitsverhouding. Overlap tussen verschillende organisaties bestaat niet meer. Publiek-private samenwerking zorgt voor balans: commerciële en ideële doelen zijn prima verenigbaar.

### *Preventieprikkel in een nieuw herverdeemodel (6)*

In de 'verantwoordelijkheidsladder' is het ook van belang dat de overheid doet aan een 'preventieprikkel'. Als een gemeente het, al dan niet via de inzet van de alliantie, voor elkaar krijgt om meer zorgvragen voorafgaand aan de eigen inzet op te lossen mag dit beloond worden.

Wie pakt de baten dan? Het probleem van het huidige systeem is dat de investeringen die (veelal) gemeenten in preventie doen, in andere lagen weer worden terugverdiend (AWBZ/Rijk/ziektekostenverzekeraars). Wanneer de Rijksoverheid komt tot een nieuw herverdeemodel dat preventie beloont, kan dit de zelfredzaamheid van mensen enorm stimuleren en ten goede komen. Het is denkbaar om een deel van de huidige AWBZ te versmallen of te beëindigen en dit te verhuizen naar deze gemeentelijke geldstromen.

Als gemeenten erin slagen om de druk op de uitgaven van zorg en AWBZ te verminderen mag ze dat (geheel of gedeeltelijk) behouden. Richting de ingekochte alliantie kan een gemeente vervolgens afspraken maken om te delen in dit resultaat.

### *Minimaal afrekenmodel (7)*

Wanneer we als overheid echt vraaggericht te werk willen gaan zullen we daar in ons afrekenmodel op aan moeten sluiten. Klanttevredenheid wordt dan het sturingsmodel. Dit vraagt van de overheid dat we gaan van wantrouwen naar vertrouwen en veel minder moeten willen weten over het proces op zichzelf. Het gaat immers om het al dan niet uitgevoerd zijn van de gevraagde oplossingen van mensen. Door patiëntenrechten beter te borgen wordt bereikt dat de kwaliteit past bij de vraag. Dit geldt overigens ook voor het verantwoorden en afrekenen binnen de overheid. Het dubbel beleggen van verantwoordelijkheden en het vervolgens eisen van een verticale verantwoording zorgt voor grote transactiekosten. Het is beter de horizontale verantwoording (waar nodig) te verbeteren.

### *Inkomensbeleid voeren (8)*

Het is ook nog denkbaar om veel van de huidige collectieve voorzieningen op te ruimen, de structuren te beëindigen (bijvoorbeeld de huishoudelijke zorg, vergoeding voor woningaanpassing vanuit de Wmo) en volledig te bezien als vragen die mensen zelf kunnen oplossen. Alleen de zware, onverzekerbare zorg zou dan nog standaard worden gecompenseerd. De besparing kan via fiscalisering worden omgezet in inkomensbeleid: alleen zij die op het sociale minimum leven komen voor een beperkte toeslag in aanmerking. Vanwege het belang van 'meedoen' in de maatschappij hoeft dit niet tot de befaamde 'armoedeval' te leiden wanneer een overgangsmoedel wordt ingericht bij het aanvaarden van betaald werk. Dit inkomensbeleid komt ook nog eens de 'ontschotting' ten goede, waardoor mensen nu soms hun vraag niet kwijt kunnen in de door de overheid bedachte 'kokers', zoals de Wmo versus AWBZ.

### *Structurele omvang van de kosten en baten van de innovaties*

De totale uitgaven van het Rijk (begroting en premiegefinancierd) in 2009 werden begroot op € 272 miljard. Hiervan is € 57 miljard bestemd voor uitgaven onder de AWBZ (€ 23 miljard) en de ZVW (€ 34 miljard). De omvang van het Wmo-budget is € 1,6 miljard. Daarnaast ontvangen de gemeenten voor de financiering van de uitvoering van de prestatievelden van de Wmo-middelen via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dat bedrag ligt tussen de € 4 miljard en € 5 miljard.

We ervan overtuigd dat de acht lijnen ook een forse reductie van deze uitgaven tot gevolg heeft. Binnen de genoemde lijnen zijn er twee belangrijke invalshoeken:

- zet in op preventie;
- zorg dat het efficiënter kan, o.a. door innovaties.

### *Preventie*

Preventie wordt breed opgevat. Het gaat erom dat op meerdere terreinen de druk op de (individuele) professionele zorg en dienstverlening wordt verminderd. Door in te zetten op preventie is besparing binnen het AWBZ-domein mogelijk. De verwachte besparing ligt tussen de 10 en 15%. Om daadwerkelijk resultaat te kunnen boeken is het belangrijk dat van de verwachte besparing eenderde deel door gemeenten uitgegeven wordt aan preventiebeleid. Dat betekent een investering van honderden miljoenen in gezondheidsstimulering, zelfredzaamheid en informele netwerken door de gemeenten, voor een belangrijk deel op prestatiebasis. Per saldo levert preventie een totale netto besparing op van 1,5 tot 2 miljard. Preventie gericht op gezondheidszorg zal ook enige effecten hebben, maar zal op langere termijn niet substantieel zijn.

*Betere kwaliteit plus  
€ 1½ - 2 mld. besparingen*

### *Efficiëntere zorg*

Met de genoemde acht lijnen, met name marktwerking, herverdeelmiddel en minimaal afrekenmodel is efficiencywinst te behalen. In de huidige praktijk ontbreekt een gedegen afstemming tussen de sectoren AWBZ, zorgverzekeraars en gemeente ontbreekt. Prikkel is tegengesteld, de sturing is divers georganiseerd, er zijn dubbelingen en er moet meer afstemming plaatsvinden. Door een eenduidiger sturing aan te brengen en het kunnen delen van efficiencyvoordelen wordt een prikkel tot innoveren ingebouwd. Naar verwachting kan daarmee op het terrein van de care en cure € 3 miljard tot € 4 miljard bespaard worden. Hierin is dan ook de autonome gemeentelijke inzet op het welzijnsgebied begrepen.

*Efficiëntere zorg:  
€ 3 - 4 mld. besparingen*