Transitiecommissie Sociaal Domein

> Retouradres Postbus 20011, 2500 EA DEN HAAG

Minister Plasterk
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
PB 20011
2500 EA Den Haag

Transitiecommissie Sociaal Domein
p/a Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Kenmerk
TSD-20141215-ministerBZK

Uw kenmerk

Datum 15 december 2014
Betreft Rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein

Geachte minister,

In het Verantwoordingsdebat van 28 mei jl. heeft het kabinet toegezegd het voorstel van de Algemene Rekenkamer over te nemen en een Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) in te richten; een onafhankelijk, externe commissie die beziet of gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen nemen om de drie decentralisaties *in samenhang* te kunnen uitvoeren. Op 4 juli is de Transitiecommissie Sociaal Domein ingesteld[1] en op 12 september 2014 zijn de leden benoemd[2]. De commissie bestaat uit Han Noten (voorzitter), Marian Kaljouw en Doekle Terpstra. Op 15 oktober 2014 is het werkplan van de commissie geaccordeerd door de Regietafel Decentralisaties[3]. Conform artikel 8.3 van het instellingsbesluit informeert de TSD drie keer per jaar over de voortgang van haar werkzaamheden. Deze eerste rapportage bevat allereerst een beschrijving van onze werkwijze. Daarna volgen de eerste observaties. De volgende rapportage wordt eind april 2015 opgeleverd, daarna volgt elke vier maanden een actuele stand van zaken.

Werkwijze TSD

De veranderingen in het sociaal domein zijn ingrijpend. Er ontstaan andere relaties; tussen overheid en burgers, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en aanbieders. Het doel is helder, maar het is onvermijdelijk dat het verleggen van taken en verantwoordelijkheden dicht bij burgers op de wijze en in de omvang zoals dat nu gebeurt, ook leidt tot gevoelens van onzekerheid. Het gaat om vraagstukken rondom zorg, ondersteuning en participatie en het raakt daarmee de directe levenssfeer van mensen. Vaak zijn dat kwetsbare mensen die zich af-

[1] Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 juli 2014, kenmerk 2014-0000360075, houdende de instelling van de Transitiecommissie Sociaal Domein (Instellingsbesluit Transitiecommissie Sociaal Domein)
[2] Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 september 2014, kenmerk 2014-0000478982, houdende de benoeming van de leden van de Transitiecommissie Sociaal Domein
[3] Bewindspersonen BZK, V&J, SZW, VWS, burgemeesters Zeist, Leeuwarden, Zwolle, Giessenlanden, wethouders Zaanstad, Eindhoven, Amsterdam, VNG, DG's BZK, VWS, SZW en V&J

hankelijk voelen van de steun van medeburgers en overheid. Onzekerheid speelt ook bij de vele professionals in het sociaal domein.

De vraag van de Regietafel Decentralisaties aan de commissie om te bezien of gemeenten de noodzakelijke maatregelen treffen om deze transitie tot een goed einde te brengen, is dan ook een begrijpelijke vraag. Tegelijkertijd realiseert onze opdrachtgever zich dat er tijd, ruimte en vertrouwen nodig is om lokaal duurzame verandering en *nieuwe* zekerheden op te bouwen. De TSD is dan ook verheugd dat zij voor een periode van twee jaar is benoemd, zodat er tijd is om deze transitie te volgen en daar waar mogelijk te ondersteunen. In ons werkplan kiezen we voor de aanmoedigende rol van gesprekspartner, die middels een netwerkbenadering samenhang, onzekerheden en kansen bespreekbaar maakt, een partner die een helpende hand biedt en een lerende omgeving creëert. De TSD biedt een podium voor reflectie, consulteert situationeel en op basis van bijzondere expertise en adviseert de betrokken ministeries, de gemeenten en hun partners.

Het gaat om samenhang en integraliteit
Het regeerakkoord benoemt 'één gezin, één plan, één regisseur' als uitgangspunt bij de decentralisaties. Randvoorwaarde is dan dat er in samenhang wordt gewerkt of kan worden gewerkt. De TSD zal dat volgen en onderzoeken via de thema's integraliteit, continuïteit, bestuurlijke volwassenheid, financiën en samenwerking. Op die plekken waar we constateren dat er sprake is van fricties of kansen niet worden benut, zullen we het gesprek aan gaan, belemmeringen onderzoeken en aanbevelingen doen. Maar ook daar waar juist meters worden gemaakt, wil de TSD haar licht laten schijnen. Beide maken onderdeel uit van de lerende omgeving. De TSD ziet het als haar opdracht om de vraagstukken die de decentralisaties met zich meebrengen te agenderen. Vraagstukken die gaandeweg zichtbaar zullen worden. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van gemeente, Rijk en anderen om daarmee iets te doen.

Aandacht voor continuïteit, duurzaamheid en innovatie
In de verschillende fases van transitie richting transformatie zullen we met andere ogen naar het 3d-landschap kijken. In de eerste fase beoordelen we de stand van zaken vanuit de invalshoek van een soepele overgang. In de volgende fase gaan we dieper in op de duurzaamheid van de afspraken, onder meer op het gebied van financiën, regionale samenwerking, contracten, bedrijfsvoering, informatievoorziening en privacy. In de fase daarna verleggen we onze aandacht naar de vraag in hoeverre er sprake is van innovatie. Zijn de schotten daadwerkelijk geslecht? Zijn er nieuwe arrangementen ontstaan waardoor er een andere uitvoeringspraktijk zichtbaar is geworden? In de praktijk zal er geen rechte knip te zetten zijn tussen deze verschillende fasen, maar lopen ze door elkaar heen.

Bestaande informatie en kennis is gebruikt
De TSD vraagt ruimte voor leren en voortschrijdend inzicht. Hoe graag we het misschien zouden willen, het is onmogelijk te voorspellen hoe het 3d-landschap er over een jaar uit ziet. Het is daarom van belang dat de werkwijze van de TSD zich aanpast aan daadwerkelijke ontwikkelingen en actuele kansen en zorgen. We willen actuele thema's als privacy en risicoverevening niet op voorhand agenderen, maar afwachten hoe de praktijk zich vormt en als er fricties ontstaan voor een samenhangende aanpak zal de TSD ermee aan de slag gaan.

De TSD is de afgelopen weken in gesprek gegaan met het veld om vragen op te halen ten behoeve van het gezamenlijk leerproces. We hebben gemeenten bezocht voor oriënterende gesprekken. Via informele netwerksessies is met (lokale) experts gesproken. Daarnaast is contact gelegd met bestuurders in G32-verband en zijn werkbijeenkomsten belegd met VNG, brancheorganisaties en specialisten op het gebied van zorg, participatie, financiën en openbaar bestuur. Op politiek bestuurlijk niveau spraken we met gemeenten, VNG en met het kabinet.

Samenwerking is gezocht
Daarnaast hebben we de verbinding gezocht met andere door het kabinet ingestelde commissies[4], ondersteuning- en interventieteams, departementale transitiebureaus en de VNG. Dit om kennis vanuit verschillende invalshoeken te bundelen en interventies in samenhang te bespreken. De TSD zal zelf geen uitvraag richting gemeenten doen, maar gebruik maken van de informatie en inzichten zoals die bij de betrokken departementen en bij de VNG aanwezig zijn. Sinds oktober jl. vindt om de week op vrijdag het afstemmingsoverleg[5] plaats met alle betrokkenen onder voorzitterschap van de TSD. Vanuit elk gremium zijn goede voorbeelden gedeeld, maar ook zorgen ingebracht daar waar ontwikkelingen achterbleven, waarbij er in het uiterste geval een bestuurlijke maatregel zou kunnen worden ingezet. De afspraak is gemaakt met departementen dat de TSD binnen dit escalatiemodel een rol kan spelen, mochten andere interventies onvoldoende resultaat geven, of op verzoek van een gemeente zelf. Dat is nog niet nodig geweest. Inmiddels heeft het brede afstemmingsoverleg vier keer plaats gevonden. De TSD hecht waarde aan deze sessies en waardeert de inzet van de verschillende partners.

Onze eerste observaties

We zien hoe gemeenten bezig zijn met het leggen van een stevige basis en hoe departementen, VNG, commissies, interventieteams, programma's en bewindspersonen daarbij ondersteunend zijn en de casuïstiek nauwgezet volgen. Op het moment van schrijven van deze brief lijkt het erop dat de ingrijpende bestuurlijke instrumenten niet hoeven te worden ingezet. Dat is verheugend en te danken aan de enorme inzet van alle betrokken partijen. We constateren dat het resultaat is dat gemeenten de noodzakelijke maatregelen hebben genomen om continuïteit van zorg en ondersteuning per 1 januari 2015 te bieden[6]. Dat is een enorme prestatie, zeker gezien de complexe en onzekere weg er naar toe.

Het is geen millenniumvraagstuk
Dat neemt niet weg dat na 1 januari 2015 in de uitvoeringspraktijk onverwachte vraagstukken zullen opdoemen. De onderhandelingen tussen gemeenten en zorgaanbieders over contracten gaan door. Bovendien worden grensgevallen

---

[4] De voorzitter van de Transitieautoriteit Jeugd (TAJ), Marjanne Sint, is tevens agendalid van de TSD. Daarmee is de verbinding gelegd met het terrein van de jeugdzorg, voor wat betreft inkoopafspraken, continuïteit van zorg en behoud van essentiële functies. Doekle Terpstra is naast lid van de TSD voorzitter van het Interventieteam Hervorming Langdurige Zorg. Het interventieteam draagt bij aan de continuïteit van zorg en helpt onnodige ontslagen te voorkomen.

[5] Het afstemmingsoverleg bestaat uit: VNG, VWS Jeugd, V&J, VWS WMO, VWS Langdurige Zorg, SZW, BZK, TAJ, TSJ, IHLZ, TSD.

[6] Brief Stand van zaken transitie en inkoop jeugdhulp, 3 december 2014, Ministerie van VWS.

zichtbaar; mensen die tussen de wal en het schip raken. Ongetwijfeld onbedoeld maar daardoor niet minder pijnlijk. Bij een transitie van deze omvang zijn altijd onvoorziene effecten. Het is goed om daar op voorbereid te zijn. De TSD gaat er van uit dat deze vraagstukken snel en op een praktische manier worden opgepakt in overleg tussen rijk, gemeenten en zorgverzekeraars. Het besef is aanwezig dat het niet om een millenniumvraagstuk gaat. Na 1 januari gaat het transitieproces gewoon door. Dan worden effecten ook duidelijk; bijvoorbeeld effecten op de ontwikkeling van de zorgvraag. Dat zal de TSD volgen.

Van transitie naar transformatie vraagt tijd
Het zogenaamd 'transitieproof' invoeren van de drie wetten is op termijn niet genoeg om de gestelde doelen en bezuinigingen te realiseren. De beweging richting samenhang en transformatie zal op gang moeten worden gehouden. Leidraad daarbij is het bereiken van de denkbeeldige stip op de horizon. Velen wezen ons er in dit verband op dat de beweging die gaande is breder is dan de drie decentralisaties van zorg, ondersteuning en participatie alleen. Samenhang is ook te vinden in wonen, passend onderwijs, veiligheid/overlast en arbeidsmarkt. In sociale (wijk)teams wordt de verbreding vaak al zichtbaar. Daar zijn leraren, corporaties en wijkagenten op casusniveau betrokken. Daar vindt vernieuwing plaats, op het schakelpunt en in contact met de burger. Die beweging moet worden versterkt. Want van echte innovatie is voorts nog relatief weinig sprake. Bestaande afspraken worden veelal voortgezet. Op zich niet verwonderlijk gezien de tijdsdruk en de eerste zorg voor het bieden van continuïteit. Ook het moment van de Gemeenteraadsverkiezingen was wat dat betreft niet gunstig. Innovatie en transformatie, dat wil de TSD helpen organiseren, samen met gemeenten en ondersteund door het rijk. Dynamiek gaande houden, inzichten verzamelen over het meetbaar maken van voortgang, elkaar aanspreken op doorontwikkeling en kwaliteit, leren van elkaars goede voorbeelden, maar ook van wat minder goed gaat, daar willen wij onze bijdrage aan leveren.

Bouwen aan nieuwe zekerheden kan niet zonder ruimte en vertrouwen.
Binnen zo veel dynamiek kan de neiging ontstaan om onzekerheid te reduceren door meer stuurinformatie te vragen of door interventiemogelijkheden te vergroten. Dat leidt vervolgens niet alleen tot meer controle, maar ook tot minder autonomie bij de gecontroleerde. In hoeverre gaat dit ook bij deze operatie gebeuren en gaat dit beperkend werken op de 'veroverde' ruimte? Dit gevaar is reëel, zeker als zich incidenten voor gaan doen. Enige voorzichtigheid is overigens op zijn plaats voordat dergelijke gebeurtenissen toegeschreven worden aan de 3D-operatie. Processen en effecten van keuzes worden transparanter op lokaal niveau. Juist dit is wat beoogd werd en biedt kansen voor gedragen verbeteringen. Maar dat er in 2015 dingen mis blijven gaan in de zorg en ondersteuning aan mensen, is helaas een realiteit. Zijn we in staat om de regelreflex te onderdrukken? Het vergt bestuurlijke rolvastheid en een voortdurende dialoog met gemeenteraad en Tweede Kamer. Het vergt ook een nieuwe taal en vaste standaarden, en het vermogen en de moed om daaraan vast houden. De TSD gaat de ontwikkelingen hier met aandacht volgen.

Verantwoording afleggen is voorwaarde
Niet alleen relaties, organisatie en processen op lokaal niveau transformeren, maar ook de bestuurlijke verhoudingen. De 150 Kamerleden worden vervangen door meer dan 9000 raadsleden. Beide bestuurslagen maken onderdeel uit van

één overheid. Taken worden binnen die ene overheid verschoven naar het lokale niveau, dichter bij de burger. Het Rijk krijgt een meer randvoorwaardelijke rol. Hoewel bewust en binnen één overheid, zo'n verschuiving heeft consequenties; voor verantwoording & controle, voor de samenwerking met/tussen inspecties, voor de mate van sectorale sturing, voor de invloed die men heeft. Maar ook bijvoorbeeld heel praktisch voor de inrichting van overlegstructuren van de Tweede Kamer en de gemeenteraad. Het is belangrijk dat deze consequenties in de praktijk vertaald worden in praktische hulpstructuren, want dat houdt de transformatie gaande en helpt ook om verantwoording af te leggen over de voortgang. Dus bijvoorbeeld samenhang aanbrengen bij inspecties en niet morrelen aan de afgesproken set aan standaarden in monitoring. De TSD beveelt aan een gesprek te starten over hoe overlegstructuren de transformatie het best kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld in samenhang zaken bespreken via een commissie Sociaal Domein Gemeenten in de Tweede Kamer. Tegelijkertijd doet de TSD de oproep aan gemeenten om collectieve waarborgen te organiseren richting samenleving en Rijk om vertrouwen te bieden dat verbeteringen plaats zullen vinden en onderwerp van debat in de gemeente zullen zijn.

Zoeken naar de relatie tussen zorg en participatie
De implementatie van de Participatiewet lijkt binnen de decentralisatiebeweging een eigen tempo, attentie en spanningsboog te kennen. Dat is opvallend. De gemeente krijgt een relatief groter bestand van mensen met een arbeidsbeperking. Deze groep heeft vaker behoefte aan ondersteuning bij het vinden van werk en is vaker te vinden in zorgprogramma's. Daar liggen mogelijkheden voor dwarsverbanden. Maar ook in de preventieve sfeer liggen kansen; investeren in participatie nu heeft een positief effect op zorgkosten later. Uit enquêtes van Divosa blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten die al een keuze hebben gemaakt over de inrichting van beschut werk, dit vormgeeft in samenhang met dagbesteding. Een volgende stap is hoe zorg en (on)betaald werk nog fundamenteler met elkaar kunnen worden verbonden. Projecten tussen zorgaanbieders, wijkinitiatieven en gemeenten laten daar reeds mooie voorbeelden van zien. De TSD zal de komende periode voorbeelden verzamelen van gemeenten die de samenhang bewust hebben opgezocht. Daarbij betrekken we ook de inzet van schuldhulpverlening. Hier zijn lessen uit te trekken.

Investeren in relaties en investeren in innovatie
Bij de voorbereiding op de decentralisaties is de inkoop voor WMO en Jeugdzorg één van de meest in het oog springende activiteiten geweest. Onder tijdsdruk, met beperkte informatie én op een deels nieuwe markt zijn veelal kortdurende contracten afgesloten. Alle begrip daarvoor. Vernieuwing krijg je door rust te creëren. Bijvoorbeeld door te kiezen voor een tijdelijke tussenoplossing en dan in een volgende fase de versnelling in te gaan richting vernieuwing. Het fundament is nu gelegd. De markt die zo is ontstaan, is nog in ontwikkeling. Vertrouwen tussen partners zal groeien, ervaring moet worden opgedaan en informatie aangevuld. De nieuwe relatie vergt een zekere mate van (transformerend) partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Kortdurende contracten vormen doorgaans onvoldoende basis voor de innovatie. Gemeenten zullen in gesprek moeten blijven met aanbieders en met elkaar. De TSD zal de komende twee jaar de markt tussen gemeenten en aanbieders volgen in haar groei en bezien in hoeverre ruimte ontstaat voor vertrouwen, duurzaamheid en vernieuwing.

Samenwerking loont
Intergemeentelijke samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor verdere transformatie. Gemeenten zijn door het kabinet en VNG niet voor niets opgeroepen elkaar op te zoeken waar dat nodig is voor de uitvoering van de nieuwe taken (collectief lokaal). Niet alleen met het oog op bundeling van kennis en expertise, het samen organiseren van standaarden in bedrijfsvoering, maar ook voor het creëren van onderlinge solidariteit, (financiële) buffers en het elkaar scherp houden. Het is aan gemeenten om te kiezen voor welke taak, op welke schaal, met wie en op welke manier zij willen samenwerken. Een publiekrechtelijke grondslag voor samenwerking biedt waarborgen op het terrein van verantwoording en controle. Gemeenten kunnen ook kiezen voor een privaatrechtelijke vorm. Daarnaast wordt gevarieerd in zwaarte van de samenwerking en in het aantal partners. De praktijk zal moeten uitwijzen of het aantal en de verscheidenheid in nieuwe en bestaande samenwerkingsverbanden een integrale aanpak en uitvoering in de weg staat en bestuurlijke drukte en bureaucratische last in de hand werkt. De TSD zal voorbeelden verzamelen van kansen, belemmeringen en andere (onbedoelde) effecten van samenwerking die we tegen komen en op basis daarvan aanbevelingen doen. Daarbij zullen we ook onderzoeken of samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van hun taken in het sociaal domein niet onbedoeld wordt belemmerd door (fiscale) wetgeving en wat er voor nodig is om samenwerking verder te stimuleren. Hier komen we in april 2015 op terug.

Ten slotte: Weet wat u wilt

Als rode draad door de opgehaalde vragen en zorgen loopt het 'dilemma van de dubbele verlangens'. De decentralisatiegedachte wordt door velen onderschreven, maar sommige effecten blijken ingewikkelder te liggen dan verwacht, en sommige verlangens zijn lastig met elkaar te verenigen. Dat speelt op tal van terreinen. Zo constateren we een dubbel verlangen bij het streven naar lokaal maatwerk enerzijds, en de wens naar zekerheid en eenduidigheid anderzijds. We willen verschillen tussen gemeenten en gelijkheid voor burgers. We wensen innovatie, hebben behoefte aan experimenteerruimte, maar we willen ook graag protocolleren om de professionele standaards te bewaken. We willen betere zorg maar ook tegen lagere kosten; kosten gaan doorgaans voor de baten uit. We willen loslaten, maar toch ook overzicht bewaren en kunnen sturen. Het verlangen is integraal werken, daar is geen discussie meer over, maar de eigen koker is daarbij veelal nog het vertrekpunt. Hier is het zoeken naar een nieuw evenwicht. Maar het is ook precies blijven in de beoordeling van de ontwikkelingen die komen gaan. We hebben te maken met een stapeling van effecten. Bij het opmaken van een tussenstand zal het iedere keer weer de kunst zijn om te achterhalen wat het gevolg is van de decentralisaties als zodanig in relatie tot bijvoorbeeld de bezuinigingsopdracht die daaraan verbonden is.

Samenvattend
In deze eerste rapportage hebben we onze werkwijze toegelicht en daarmee verankerd. De TSD staat achter de decentralisatiebeweging en wil bijdragen aan het succes ervan. Dat doen we in de rol van gesprekspartner en podium, niet als politieagent. We halen vragen op die ontstaan door de decentralisaties om ze te adresseren in een gezamenlijk leerproces. We volgen de aandachtspunten die in verschillende fases in de praktijk ontstaan en passen onze agenda daarop aan.

Voor de komende periode betekent dat op basis van de eerste bevindingen voor ons: het bevorderen innovatie en transformatie via een lerende omgeving, ontwikkelingen volgen rond bestuurlijke verhoudingen en monitoring, praktijkvoorbeelden verzamelen van dwarsverbanden tussen zorg en participatie in het kader van de 3D-operatie en van kansen en belemmeringen bij intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast volgen we de markt die ontstaat tussen gemeenten en aanbieders en scannen deze op duurzaamheid en innovatie. Nader onderzoek zullen we doen naar het effect van de decentralisaties en de vormgeving van de toegang op de vraag naar zorg, begeleiding en ondersteuning. Daarbij kijken we met name naar de toegangsfunctie van de sociale (wijk)teams.

Datum
<datum>

Kenmerk
TSD-JJMMDD-Organisatie

We doen de algemene aanbeveling aan alle betrokken partijen om consequenties van beleidskeuzes ook daadwerkelijk door te voeren zodat het transformatieproces gaande wordt gehouden. Een aanpassing van de commissiestructuur in de Tweede Kamer zou daar een stap in kunnen zijn. Door een commissie Sociaal Domein Gemeenten in te stellen kan een slinger worden gegeven aan het zoeken naar samenhang, ook bij departementen en gemeenten. Tegelijkertijd doen we de oproep aan gemeenten om informatie te standaardiseren en beschikbaar te stellen over voortgang en kwaliteit.

Hoogachtend,

Han Noten
Voorzitter Transitiecommissie Sociaal Domein