

Van voortgang boeken naar bestemming kiezen

*strategisch kiezen om de
decentralisaties te realiseren*

dr. Martijn van der Steen

prof dr. Mark van Twist

drs. Nancy Chin-A-Fat

Jorgen Schram BSc

NSOB

I Inleiding

Wie de rapporten over de decentralisaties leest kan zich weinig anders voorstellen dan dat het met de operatie de verkeerde kant op gaat. Ondanks goede bedoelingen en hard werk van veel betrokkenen lijkt het maar niet te lukken om alles op tijd af te hebben. De wetgeving moet in recordtempo afgerond worden en wordt bijna in 'real time' aangepast aan de bezwaren die partijen er bij maken. De implementatie is in volle gang, en ondertussen wordt er nog gewerkt aan wat het precies wordt. Onduidelijk is of het allemaal wel door gaat, maar zeker is dat het al bijna afgerond moet zijn. De decentralisaties in het sociale domein vormen één van de grootste operaties van dit Kabinet¹, en veranderen de posities van gemeenten fundamenteel, maar het beeld dat mediaberichten en onderzoeksrapporten steeds opnieuw oproepen is dat van vertraging, achterstand, onzekerheid en het missen van kritische deadlines. De decentralisaties lopen achter op schema en het is onduidelijk of die achterstand nog in te lopen is.

De decentralisatie van de jeugdzorg is voor gemeenten een omvangrijke en complexe opgave. Er staat iets groots te gebeuren, dat de kern van het lokaal bestuur, het rijk en niet te vergeten de mensen waarvoor de voorzieningen bedoeld zijn, diep raakt. Gemeenten voeren weliswaar al veel taken uit op het gebied van zorg voor jeugdigen (zoals de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugdbeleid), maar deze worden aangevuld met taken die nu onder de verantwoordelijkheid van andere bestuurslagen vallen. Cliënten krijgen weliswaar al zorg of ondersteuning, maar worden straks op een andere manier en soms door andere organisaties benaderd. Soms gaat het om lichte ondersteuning, maar in het domein van Jeugd gaat het ook om zware zorgvoorzieningen, zoals de gesloten jeugdzorg, de ambulante jeugdzorg en de pleegzorg.² Zo bewegen belangrijke taken van het rijksniveau, het provinciale en (soms) het regionale niveau naar individuele gemeenten – om van daaruit hun weg te vinden naar individuele cliënten. Dit stelt elk van de huidige 403 gemeenten voor grote organisatorische uitdagingen. De uitdagingen zijn tweeledig.

Ten eerste is het de vraag hoe gemeenten straks, als ze alle taken hebben, met de nieuwe mogelijkheden en verantwoordelijkheden om zullen gaan. Hoe gaan ze invulling geven aan de ambitie om diensten meer geïntegreerd te leveren en verbindingen te leggen in verschillende soorten vragen en kwesties die cliënten hebben? Hoe gaan ze om met de ambitie om de rol van

eigen kracht en het lokale netwerk van cliënten te vergroten? Dat gaat dus concreet om wat gemeenten straks gaan doen als de decentralisaties een feit zijn en het werk op lokaal niveau van start gaat.

Ten tweede, en in termen van volgorde van zaken als eerste, is er de vraag van hoe de *overgang van taken* verloopt. Dat gaat over de manier waarop de taken, verantwoordelijkheden en middelen zich van het rijksniveau en het provinciale niveau naar de gemeenten bewegen en of en hoe de randvoorwaarden voor taakuitoefening gereed gemaakt worden. In deze fase gaat het om de voorbereiding op de nieuwe situatie. Wat is er nodig om straks te beginnen? Welke garanties zijn er (nodig) om goede taakuitoefening mogelijk te maken? Hoe wordt het juridisch goed geregeld? Wat zijn de organisatorische implicaties, bijvoorbeeld in de contractering van zorgverleners en de inhuur of aankoop van benodigde gebouwen?

De voorbereidende activiteiten kennen een “harde” deadline; er is een moment afgesproken waarop de voorbereiding gereed moet zijn, zodat de werkelijke aanpak van taken kan beginnen. Tegelijkertijd is dat moment zelf een afspraak tussen partijen, die niet als een natuurwet boven het veld hangt. De deadline blijkt bovendien beweeglijk, want er is al mee geschoven en mogelijk verschuift deze nog meer. Inmiddels is het proces in een fase beland, waarin onduidelijk is of de voorbereidingen tijdig kunnen worden afgerond om op 1 januari 2015 tot de nieuwe werkwijze over te gaan. De vraag die nu opkomt is daarom **of en hoe de deadline van 1 januari 2015 nog kan worden behaald?** Over die vraag gaat dit essay.

2 Stand van zaken: vertraagde voortgang

Om de tijdigheid van het decentralisatieproces te waarborgen heeft het kabinet in 2012 twee 'hulpmiddelen' beschikbaar gesteld. Het eerste hulpmiddel is de Transitieagenda Jeugdzorg, die door de staatssecretarissen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is opgesteld.³ Hierin zijn in een 'spoorboekje' de verschillende stappen en deadlines benoemd om de realisatie tijdig af te ronden. Zo is voor alle betrokken partijen helder wat er wanneer moet gebeuren. Deze transitieagenda dient als leidraad bij het transitieproces en laat zien wat gemeenten op welk moment gedaan moeten hebben om 1 januari 2015 te halen als moment waarop gemeenten de regie moeten hebben over alle jeugdhulp. Dat betekent dat de Jeugdwet dan gewijzigd moet zijn, om op bestuurlijk, financieel en inhoudelijk niveau gemeenten in staat te stellen in redelijke vrijheid van beleid de regierol op de jeugdhulp uit te kunnen voeren. Op bestuurlijk niveau betekent het dat de huidige verantwoordelijkheden omtrent jeugdigen van de Ministeries van vws, VenJ, de provincies en zorgverzekeraars/zorgkantoren naar gemeenten worden overgedragen. Op financieel niveau is er sprake van een bundeling van financieringsstromen, harmonisatie van bekostigingssystemen en de invoering van jeugdzorgbrede eigen bijdrage. Inhoudelijk dient er een omslag (in het veld benoemd als "de transformatie") te komen van complexe, verkokerde zorg naar integrale, preventieve ondersteuning en zorg dichtbij.⁴ Deze verschillende 'overgangen' vormen samen de bouwstenen van het geheel van de decentralisatie van de jeugdzorg; zonder het één lukt het ander niet. Het 'spoorboekje' laat zien welke activiteiten op welk moment ondernomen moeten worden en wat op welk moment gerealiseerd moet zijn om op 1 januari 2015 "klaar" te zijn.

Als tweede hulpmiddel is in september 2012 de *Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd* (TSJ) door het Rijk, de IPO en de VNG geïnstalleerd. De TSJ heeft tot taak het volgen van de voorbereiding op de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp aan gemeenten, zodat tijdig de benodigde maatregelen worden genomen om onderweg mogelijke risico's te beheersen. De TSJ rapporteert periodiek over de voortgang in zogeheten 'reguliere rapportages'. De rapportages geven een beeld van de voortgang in het proces en de eventuele vertraging op of afwijking van het uitgezette tijd-

pad. Het spoorboekje en de TSJ maken samen inzichtelijk hoe het met de voorbereiding van de transitie gaat, waar vertraging optreedt, welke risico's zich voordoen en wat dat voor het beoogde eindresultaat – een kwalitatief goede overgang per 1 januari 2015 – betekent.

In de eerste rapportage in januari 2013 constateert de TSJ dat er “*de afgelopen twee jaar onvoldoende voortgang is geboekt. Niet alleen bij de landelijke kaderstelling, maar ook bij de facilitering van gemeenten om invulling te kunnen geven aan het transitie- en transformatieproces.*” De zorgen van de TSJ hebben vooral betrekking op de sturing op het transitieproces, dat tot dan toe nog niet heeft geleid tot de juridische, bestuurlijke en financiële kaders voor gemeenten. Daarnaast is de continuïteit van de zorg nog niet voldoende geregeld.⁵ Bestuurders van gemeenten en provincies herkennen de zorgen van de TSJ over de voortgang, en geven dan al aan dat het wellicht beter is om de transitie meer gefaseerd aan te pakken.⁶ Zo glijden of geleiden gemeenten stapsgewijs, langzaam maar zeker de volledige transitie in, zonder de druk dat alles op 1 januari 2015 in één keer volledig en goed moet. Het Rijk, het IPO en de VNG houden op dat moment nog vast aan de intentie om de verantwoordelijkheid van de jeugdhulp in één keer over te hevelen naar de gemeenten op 1 januari 2015. Er is geen ruimte voor een getrapte overgang, men houdt vast aan een overgang in één grote stap. In mei 2013 presenteren het Rijk, VNG en IPO een plan om tot een betere voortgang te komen in het transitie- en transformatieproces van de decentralisatie van de jeugdzorg.⁷ Het Rijk, het IPO en de VNG willen tijdens het proces ondersteunend optreden, en gemeenten moeten zelf bepalen op welke schaalgrootte zij de regionale uitvoering organiseren. Daarmee blijft het principe van de ene stap overeind, maar krijgen gemeenten meer ruimte om zelf te zoeken naar eigen schaalniveau en eigen invulling. Zo is de kwestie van de min of meer gedwongen opschaling als belemmering van de voortgang uit de weg en ontstaat – dat is althans de hoop – nu volledige ruimte om tempo te maken met de uitvoering van de transitie.

In juni 2013, bij de tweede rapportage van de TSJ, lijkt het proces de goede kant op te gaan. De TSJ ziet een zichtbare versnelling en een toenemend urgentiebesef bij gemeenten, het Rijk, IPO en VNG. Zo starten veel gemeenten pilots, om te experimenteren met een werkwijze die past bij de principes achter de decentralisatie; integrale zorg, veel ruimte voor eigen kracht, preventieve aanpak. Toch blijven er bij de TSJ grote zorgen over de invoeringsdeadline van 1 januari 2015. Er moet nog steeds heel veel gebeuren en het tijdsbestek waarin dat allemaal nog kan wordt steeds korter. De deadlines komen dichterbij en het tijdspad sluit zich steeds meer. Zo is de landelijke kaderstelling nog niet openbaar en moeten regionale transitiearrangementen (RTA's) in zeer korte tijd van de grond komen. Dat is van groot belang, omdat in de logica

van het spoorboekje dat cruciale afspraken en arrangementen zijn om verder te kunnen. Niet alleen is nodig dat deze er zijn, ze zijn vooral ook nodig om weer volgende stappen te kunnen zetten. De TSJ suggereert dat het mogelijk nu al nodig is om vooruitlopend op het mogelijk missen van deze deadlines al rekening te houden met overgangsscenario's. Daar kunnen de risico's door middel van een getrapte transitie verkleind worden en ontstaat meer ruimte voor gemeenten om in hun eigen tempo en op hun eigen manier de decentralisatie invulling te geven.

In een rapportage van de VNG van oktober 2013 is aangegeven dat gemeenten inmiddels de RTA's hebben vorm gegeven. De RTA's zijn vooral gericht op de continuïteit van zorg in 2015 en bevatten afspraken die zij als gemeenten gezamenlijk willen aangaan met aanbieders van jeugdzorg.⁸ Ook de TSJ is positief over de samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg voor het opstellen van de RTA's. De TSJ stelt vast dat dit geleid heeft tot zowel een versnelling als een verdieping van het decentralisatieproces. De basis is daarmee sterker geworden. Toch blijven er grote risico's in het tijdpad bestaan. Zo hebben gemeenten nog geen helderheid over het budget dat zij krijgen in 2015 en worden de redelijkerwijs te verwachten "frictiekosten" heen en weer geschoven tussen partijen. Dat ze er zullen zijn staat nagenoeg vast, maar waar ze komen te liggen is onduidelijk.

In de derde rapportage van de TSJ, in februari 2014, wordt nog eens kritisch gekeken naar het schema waarop de operatie nu ligt. De TSJ stelt vast dat op cruciale punten *forse vertraging* is opgetreden. Het spoorboekje is nog wel de basis van de inspanning van partijen, maar er zijn inmiddels dusdanig veel achterstanden, dat het bijna onmogelijk is om via de opvolging van de stappen uit het spoorboekje tijdig op de bestemming te geraken. Dat gaat niet meer zozeer om gevoelde urgentie, maar om het praktisch onvermogen om – gegeven de doorlooptijden en omstandigheden (bijvoorbeeld gemeenteraadsverkiezingen) nog op tijd de uitgezette stappen te zetten. Het spoorboekje toont daarmee niet meer hoe partijen op tijd op de bestemming aankomen, maar hoeveel vertraging ze hoogstwaarschijnlijk hebben. Zelfs met wat naar beneden bijgestelde ambities lukt het niet om op 1 januari 2015 "klaar" te zijn. De TSJ concludeert daarom dat "*met de huidige aanpak de transitie per 1 januari 2015 niet op verantwoorde wijze kan worden gerealiseerd.*" De voorbereiding op de decentralisaties is een heel eind op streek, maar het tijdpad is inmiddels dusdanig krap geworden dat het bijna ondenkbaar is dat het nog lukt om de voorbereiding tijdig af te ronden. Er is veel voortgang geboekt, maar de vertraging is inmiddels te omvangrijk om op tijd klaar te zijn. En hoewel het nog meer dan tien maanden is tot 1 januari 2015 is nu al, gegeven de doorlooptijden en deadline, zichtbaar dat de uiteindelijke planning onhaalbaar is.⁹

3 Analyse: gevarieerde voortgang

Het proces van de transitie van de Jeugdzorg heeft dus *vertraging* opgelopen. Tegelijkertijd heeft die vertraging een gevarieerd karakter; het tempo is in alle gemeenten en regio's, en ook per decentralisatie, net even anders. Sommige gemeenten liggen "gewoon" op schema of lopen zelfs voor; anderen lopen achter, maar hebben het schema nog steeds in zicht. Weer anderen liggen nu al op een onhaalbare achterstand of vertonen geen signalen van de benodigde plotselinge versnelling. Zo is er dus – eigenlijk geheel in lijn met het idee van *decentralisatie* – heel veel lokaal verschil in tempo en voortgang.

De tussenrapportage¹⁰ van de VNG van december 2013 bijvoorbeeld, beschrijft de voorlopige voortgang met de samenwerkingsverbanden ter voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg. Uit de VNG-monitor blijkt dat de 42 regio's die de transitie jeugdzorg voorbereiden onderling grote verschillen laten zien in hun voortgang. Dit sluit aan bij de resultaten van de eindrapportage¹¹ van de TSJ over de Regionale Transitiearrangementen (RTA's). Daarin wordt aangegeven dat in de maanden voorafgaand aan de rapportage er hard is gewerkt door gemeenten, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg om de RTA's op te stellen. Desalniettemin blijkt wat betreft concreetheid van afspraken, als de mate waarin 'zakelijk partnerschap' is ontwikkeld tussen gemeenten, zorgaanbieders, Bureaus Jeugdzorg en huidige financiers, er sprake te zijn van een kloof tussen de werkelijke situatie en de gewenste situatie. De regio's hebben *allen* tijdig een RTA opgesteld en afspraken gemaakt over continuïteit van zorg, hoewel met wisselende kwaliteit. De TSJ acht alle regio's in staat om de slag te maken naar concrete afspraken met aanbieders om zorgcontinuïteit te realiseren (mits helderheid over het gemeentelijk budget tijdig beschikbaar komt). De TSJ benadrukt wel dat een substantieel aantal gemeenten hun beleidsintenties nog fors moet concretiseren en operationaliseren willen concrete afspraken mogelijk zijn.

De TSJ merkt net als de VNG op dat een aantal arrangementen kwalitatief zeer goed is en als voorbeeld kan dienen voor regio's waar nog een duidelijke concretisering moet plaatsvinden. De TSJ constateert echter dat *geen enkele* RTA aan *alle* eisen voldoet. Het verschil tussen de regio's onderling maakt dat het lastig is om de overheveling in één keer uniform te laten plaatsvinden. Er wordt dan immers geen rekening gehouden met de verschillende posities van de regio's in het transitieproces. In de eindrapportage van de TSJ is een kwalificatie van de 41 regio's weergegeven, welke zich richt op de potentie om de doelstellingen van de RTA's tijd te realiseren. Daarin staat centraal de

afspraken tussen gemeenten en aanbieders om zorgcontinuïteit en behoud van infrastructuur te garanderen. De TSJ onderscheidt drie categorieën:

Categorie 1	Regio's die òf al met aanbieders afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur òf met helderheid over het beschikbare budget snel tot afspraken kunnen komen.
Categorie 2	Regio's die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig deze afspraken kunnen realiseren.
Categorie 3	Regio's waar de TSJ niet verwacht dat onder andere met helderheid over het beschikbare budget voor 2015 tijdig afspraken met aanbieders gemaakt kunnen worden.

In de eerste categorie vallen 11 regio's, die gericht met aanbieders en huidige financiers hebben gewerkt aan concrete afspraken op basis waarvan aanbieders een garantie hebben kunnen afgeven met betrekking tot zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur. Deze regio's liggen, kort gezegd, grotendeels op schema voor een start op 1 januari 2015.

Daarnaast is er de tweede categorie, waarin 28 regio's vallen. Deze regio's hebben de benodigde afspraken nog niet gerealiseerd, maar zijn een heel eind op weg. Ze zijn nog niet klaar, maar ze zouden met extra maatregelen en een aantal versnellende stappen nog op tijd klaar kunnen zijn. Deze categorie is verdeeld in twee subgroepen: de ene subgroep heeft al concrete afspraken met aanbieders gemaakt, maar moet nog enkele detaillierende stappen zetten. De andere subgroep bestaat uit regio's die van 'ver moesten komen', maar zoveel progressie hebben laten zien dat zij niet in categorie 3 zijn ingedeeld. Zij moeten nog een flinke afstand afleggen, maar hebben inmiddels zoveel snelheid ontwikkeld dat aangenomen kan worden dat zij uiteindelijk op tijd klaar zullen zijn.

De derde categorie behelst 2 regio's, waarvoor het op basis van de huidige stand van zaken en het tempo waarin gewerkt wordt niet denkbaar is dat zij tijdig klaar zullen zijn. Het lukt hen niet om op tijd afspraken met aanbieders gereed te hebben. Dat is nu al min of meer zeker. Een aantal van de partijen in categorie twee zou uiteindelijk ook in deze derde categorie kunnen belanden. Het is dus niet zo dat dit nu de definitieve stand van zaken is en dat het aantal regio's met problemen beperkt is tot twee. In deze fase zouden *alle* gemeenten eigenlijk al in categorie één moeten zijn. Daar komt bij dat wat hier als RTA is meegeteld niet voldoet aan de oorspronkelijke voorwaarden. Het is dus al een bijgestelde norm voor de telling.

In een onderzoek¹² van BMC van 7 februari 2014 is aan de hand van tien punten uit de *stelselmeter* gekeken naar de stand van zaken van de gemeentelijke besluitvorming over de decentralisaties. Per jeugdzorgregio heeft BMC één grote, één middelgrote en één kleine gemeente onderzocht op de tien onderstaande punten uit de *stelselmeter*:

1. Implementatieorganisatie gemeente
2. Bekostigingssystematiek
3. Regionale samenwerking
4. Landelijke samenwerking
5. Toeleidingfunctie en casemanagement
6. Programma's van eisen
7. Kwaliteitsbeleid
8. Transformatiedoelstellingen
9. Afspraken aanbieders continuïteit
10. Afspraken over taken BJZ

Het onderzoek is uitgevoerd in 98 Nederlandse gemeenten (39 kleine gemeenten, 39 middelgrote gemeenten en 19 grote gemeenten) en leverde een aantal zorgwekkende conclusies op. Allereerst lijken gemeenten zich volgens de onderzoekers het belang van het tijdig aanbieden van kwaliteitseisen en PvE's naar aanbieders niet te realiseren. Ze vinden het onderwerp belangrijk, maar zien nog niet de urgentie die nodig is. Een belangrijke reden om nog niet tot besluitvorming te komen is de aanhoudende onzekerheid over budget en regelgeving. Dit is belangrijk, omdat gemeenten dus zitten te wachten tot hier uitsluitsel over is. Zolang er geen zekerheid is over budget en regelgeving valt niet te verwachten dat men tempo gaat maken met de besluitvorming. De voorbereiding staat in veel gemeenten op die manier 'on hold'. Men is wel aan het nadenken over vormen en constructies, maar ze gaan niet over tot contractering en afspraken, als gevolg van onduidelijkheid. De aankomende verkiezingen voor de Gemeenteraad maken dat inmiddels in veel gemeenten de besluitvorming nagenoeg stil is komen te liggen. Het is bovendien de vraag hoe snel na de verkiezingen de processen weer opgepakt kunnen worden en of de gemeenten die tot nu toe geen voortgang hebben geboekt het dan wel lukt.

Een vierde onderzoek¹³ van onderzoeksbureau *Significant* van 10 februari 2014 inventariseert bij aanbieders van alle typen jeugdzorg of zij op basis van de voorgenomen budgetten voor 2015 van gemeentelijke regio's aan deze regio's een *zorggarantie* voor jeugdigen in 2015 hebben gegeven. Dit onderzoek kijkt dus vanuit het perspectief van de jeugdzorgaanbieders. In drie weken tijd (van 6 januari tot en met 31 januari 2014) zijn in elk van de

41 jeugdzorgregio's tussen de 6 en 20 aanbieders ondervraagd. Resultaten van dit onderzoek laten het volgende zien:

- Transitimanagers geven aan zich midden in het proces van afspraken maken te bevinden;
- Merendeel van de transitimanagers verwacht uiterlijk in de zomer 2014 afspraken te hebben gemaakt met de zorgaanbieders;
- Driekwart van de zorgaanbieders geeft aan dat er nog geen afspraken zijn gemaakt over het waarborgen van de zorgcontinuïteit;
- Zorgaanbieders weten in veel gevallen niet of, en wanneer zij tot afspraken zullen komen.

De verschillende onderzoeken tonen – elk op zijn eigen manier – hetzelfde beeld. De transitie is in volle gang, gemeenten en zorgverleners zijn hard bezig, en ook de bestuurlijke partners zijn druk. Er is veel bereikt, maar het is over de volle breedte niet genoeg om te voldoen aan het zelf vastgestelde spoorboekje. Op sommige plaatsen wel, maar op andere plaatsen weer niet. De transitie gaat door, maar heeft inmiddels een grote maar ook gevarieerde vertraging opgelopen. Die vertraging maakt dat het principe van eenduidige, algemene en de integrale overheveling van taken (*overall alles tegelijk over*) onmogelijk is geworden. Het lukt niet om de doelen volgens de beoogde aanpak te behalen. Een aantal gemeenten haalt tijdig de eindstreep, een aantal zeker niet, en voor veel gemeenten is dat onduidelijk. Voor alle gemeenten geldt dat hoe ver ze komen nog sterk afhankelijk is van hoe snel na de verkiezingen de nieuwe Gemeenteraden en Colleges de besluitvorming oppakken. In sommige gemeenten zal dat voor een versnelling zorgen, voor anderen zal het (verdere) vertraging betekenen.

4 Analyse: zelf opgelegde vertraging

De berichten over vertraging en achterstanden op de planning zijn in de transitie van de jeugdzorg niet nieuw. Integendeel, al vanaf het begin van de operatie wordt gewezen op de ingewikkeldheden en de waarschijnlijkheid van een sterk wisselend tempo in gemeenten en regio's. De bron van de vertraging bevindt zich aan twee kanten van het spectrum.¹⁴ Aan de ene kant is de transitie-operatie een verhaal van een zoektocht naar steeds uitblijvende zekerheid. Gemeenten geven aan dat ze bepaalde zekerheden – wetten, regels, kaders, afspraken, feiten, duidelijkheid over budget – nodig hebben om verder te kunnen. Tegelijkertijd is die zekerheid lastig te bieden; deels omdat achter de zekerheid langdurige processen voor de (rijks-)overheid zitten en deels omdat veel zekerheid principieel lastig te bieden is. Er is het nodige niet bekend en ook moeilijk te voorspellen. Dat maakt dat de zekerheid die zo gewenst is uiteindelijk niet of – in het perspectief van een aantal gemeenten – niet voldoende is. En tot die tijd wacht men af, kan men niet verder, en loopt de vertraging op. Zonder schuld toe te willen delen is dit vertraging die sterk wordt veroorzaakt door vertraging bij het Rijk; gemeenten krijgen geen duidelijkheid en kunnen “dus” niet door.

Aan de andere kant van het continuüm is de vertraging veroorzaakt door eigen handelen van gemeenten. Ze wachten lang af, komen er zelf nog niet uit, zijn druk met andere dingen, hebben te kampen met personele wisselingen, of ze zoeken nog steeds naar een goed werkend model. Ze zijn druk op zoek, maar dat leidt nog niet tot alle benodigde concrete resultaten. Deze vertraging is vanuit dat perspectief zelf veroorzaakt; het vereist op een bepaald moment doorzettingsmacht, creativiteit, onderhandelingsvaardigheid, organisatievermogen en politieke inzet om volgende stappen te zetten in de organisatie van het nieuwe stelsel. Dat is een combinatie van factoren die niet overal aanwezig is en die vaak een externe urgentie nodig heeft om tot werkelijke uitwerking te komen. Die urgentie is er enerzijds overal *wel* – niemand ontkent het belang van het goed regelen van de decentralisaties – maar anderzijds is 1 januari 2015 nog wel heel ver weg. Het spoorboekje brengt weliswaar in beeld hoe achterstanden van nu leiden tot onoverbrugbare tekorten in 2015, maar dat is uiteindelijk toch van een andere orde dan een incident

buiten, een burger die een vraag heeft, of een ondernemer die protesteert. Die zaken krijgen uiteindelijk voorrang, ondanks dat iedereen inziet dat de transitie van het grootste belang is.

Zo is er door een combinatie van factoren dus vertraging ontstaan en is het nu de vraag hoe die vertraging nog te overbruggen is. Nieuw en anders is dat de vertraging nu steeds concreter wordt. Het is als met een persoon die schulden heeft en zich daar uit probeert te werken. Een tijd lang lukt het om met goede intenties de boel bij elkaar te houden; “we blijven positief, we zetten de schouders er onder, we geloven er in dat het ons lukt.” Voor enige tijd zijn de schulden er al wel, nemen ze misschien door verhogingen en boetes zelfs toe, maar kan de persoon die ze heeft zich er nog tamelijk vrij in bewegen. Dan is er hoop, inzet en de oprechte intentie om er zelf met een miraculeuze ontsnapping nog doorheen te komen. Totdat op een moment de stapel rekeningen niet alleen hoger, maar ook *dwingender* wordt. Een deurwaarder meldt zich, de creditcard wordt geblokkeerd, de woningcorporatie dreigt de sleutel in te nemen. De schulden zijn dan niet per se hoger, maar de consequenties er van worden meer direct en onvermijdelijk. Goede intenties en de hoop om er zelf uit te komen, met een uitzonderlijke inspanning, kunnen dan niet meer. De confrontatie met andere instanties trekt die opgetrokken sluier van goede bedoelingen weg. In de jeugdzorg is dat ook aan de hand. Langzamerhand wordt zichtbaar dat zorgaanbieders geen nieuwe aanstellingen kunnen aanbieden. De gemeente krijgt zijn begroting niet rond zonder afspraken over de budgetten. Cliënten kunnen naar de rechter stappen, omdat hun positie onduidelijk is. De accountant of auditor weigert een goedkeurende verklaring af te geven, omdat afspraken nog niet gemaakt zijn. De goede bedoelingen en het oprechte geloof dat het lukt om net op tijd klaar te zijn wordt er niet minder door, maar de confrontatie met externe partijen maakt dat die eigen ruimte steeds meer ingeperkt wordt. Zo is 1 januari 2015 op zich nog best ver weg; tegelijkertijd is het inmiddels in de concrete afspraken al erg dichtbij. En neemt de mogelijkheid tot een miraculeuze ontsnapping af.

Daarnaast is de vertraging ook een gevolg van de zelf (!) gekozen aanpak. Het gekozen instrument van het spoorboekje is een veelzeggende metafoor, die bepalend is voor hoe de situatie van nu en de opties voor de toekomst worden overwogen. Het beeld van het *spoorboekje* gaat uit van een van te voren uitgedachte planning, met cruciale deadlines en monitoring van de voortgang. Het spoorboekje betekent ook dat stappen achter elkaar in de tijd worden geplaatst. Alles beweegt over één spoor, en zodra één wagon vertraging heeft staat de hele trein stil. En omdat de afstand tot de volgende halte niet afneemt, ontstaat zo een snel oplopende vertraging. Die kan niet amper ingelopen worden én geldt voor de “hele trein”. Zo is het spoorboekje een

beeld dat control mogelijk maakt (“hoe ver zijn we”, “wat zijn de volgende stappen”, “hoeveel vertraging hebben we”, “wanneer komen we waar aan”, “welke bijsturing is nodig”), maar zorgt datzelfde beeld er tegelijkertijd voor dat het proces op een bepaald moment letterlijk de control voorbij is. De vertraging kan niet meer ingelopen worden; het spoorboekje maakt dat zichtbaar, maar biedt er geen uitweg meer voor. Op een ns-station wordt dan de vertraging omgeroepen en kunnen reizigers zich met koffie opmaken voor een uur extra reistijd. Of, in het geval van de laatste trein, een nacht op het station of een dure taxi-rit. Voor de decentralisaties is dat lastiger; wat is het equivalent van de vertraging lijdzaam ondergaan (wachten), leed verzachten (gratis koffie) of tegen hoge kosten dan maar de alternatieve oplossing kiezen (de taxi)?

Het beeld van het spoorboekje is een uitdrukking van het discours van *rationele planning* en *projectmanagement*. Daarin is de decentralisatie-opgave niet uniek. In de literatuur – en praktijk! – over planning, sturing en implementatie is de laatste decennia een sterke bias ontstaan voor projectmatige en planmatige sturing. Echt belangrijke en/of grote opgaven worden aangepakt op een gedetailleerd geplande wijze. Die impliceert dat onder relatief stabiele condities wordt toegewerkt naar een vooraf afgebakend eindpunt. Strategische planning betekent dan het uitzetten van een pad dat de kosten, opbrengsten, kansen op versnelling en risico’s van vertraging of overschrijding in balans brengt. Als dat plan gereed is dan begint de uitvoering conform die planning. Voortgang wordt afgemeten aan het plan. Vooruitgang is het boeken van voortgang op de afgesproken planning. Er is altijd enige ruimte voor afwijking, maar die wordt gezien als ‘foutmarge’. Later dan gepland is “te laat” en betekent een tekort. Dat kan gecompenseerd, gecorrigeerd of ingelopen worden, maar dat zijn extra inspanningen. Die kunnen worden begroot, bijvoorbeeld als foutmarge of als ‘post onvoorzien’.

De methodiek van strategische planning is passend voor opgaven die voldoende stabiel en voorspelbaar zijn. De realiteit van processen waarin deze vorm van planning wordt toegepast is echter dat er sprake is van complexiteit, onzekerheid en nieuwe opkomende uitdagingen die zich pas tijdens het proces manifesteren; juist dat de kwesties groot en belangrijk zijn betekent vaak dat ze ook veel partijen omvatten, vol zitten met politieke keuzes, en talrijke onvoorspelbare interacties betekenen. Het plan kan dat onmogelijk allemaal vooraf voorzien en dat zorgt voor “problemen” en “vertraging” in de uitvoering. Niet omdat de uitvoering niet deugt, maar omdat het plan ontoereikend is. Vreemd genoeg leidt dat vervolgens niet tot aanpassing van het onderliggende plan – en de logica daarvan – maar tot het volharden in de rationele planning, het opvoeren van de inzet en pogingen om de complexi-

teit van uitvoering te temmen. Het tekort van het model van strategische planning leidt tot het steeds verder ingraven in datzelfde model.

In een context van grote complexiteit is het passender om gaandeweg het proces de volgende stappen te bepalen; niet als zwaktebod – “ze kunnen het niet, dus dan maar zo” – maar als herkenning van wat de omstandigheden zijn en vragen. Doel zoeken en met kleine stappen voortgang vinden zijn geen zwaktebod bij gebrek aan een “echt” plan, maar zijn bij uitstek de passende strategie om te midden van complexiteit de uiteindelijke bestemming te bereiken. Die bestemming is niet vooraf bekend, de richting wel, en het is de kunst van een goed strategisch proces om onderweg te ontdekken wat het meest ambitieuze, passende én haalbare doel is. Dat is nog steeds doelgericht en koersvast, maar met ingebouwde en bedoelde ruimte om lokaal en in ‘real time’ aan te passen en in te spelen op wat er gebeurt. Aanpassing is dan geen foutmarge, maar juist datgene dat het plan goed maakt en laat werken. *Strategisch incrementalisme*, het bedoeld voortgaan via een strategie van kleine stapjes, is een label dat deze manier van werken expliciet maakt. Het spoorboekje is dan niet de route langs de stations in de vooraf afgesproken volgorde, op de afgesproken tijden; het is een reeks doelen die gehaald moeten worden, in volgorde, snelheid en logica die tijdens het proces gevonden moet worden, en waarbij het gaandeweg het proces raadzaam kan blijken om een zijpad te nemen of een bestemming over te slaan. Dat betekent niet dat het proces doelloos voortgaat. Het doel staat juist centraal, maar als ijkpunt om onderweg de keuzes te maken over de weg die er – met de kennis van dat moment – het best naartoe leidt. Onderstaande figuur laat de verschillen zien:

Strategische planning	Strategisch incrementalisme
Kenbaar	Onkenbaar
Voorspelbaar	Onvoorspelbaar
Afwijken als te verhelpen uitzondering	Afwijken als onvermijdelijke regel
Vorbereiden op de voorziene vraag, met reservering voor uitzonderingen	Vorbereiden op het onbekende, het vermogen om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen

Strategisch incrementalisme stelt niet de lange termijn planning centraal, maar gaat uit van het steeds opnieuw lokaal en in ‘real time’ inschatten van wat op dat moment gevraagd is. Er zijn doelen die gerealiseerd moeten worden, en onderweg wordt steeds gezien wat de situatie is, waar kansen en

bedreigingen liggen, en hoe dit kunnen worden ingezet in doelgericht handelen. Management gaat daarmee minder om het afwerken van het uitgezette spoorboekje of plan, maar om het waarnemen van wat er ‘real time’ gebeurt en welke opties er zijn voor vervolgstappen. Weick en Sutcliffe (2007)¹⁵ spreken in dat opzicht van “mindfull management”; managers moeten letterlijk het hoofd oprichten van de planning en om zich heen kijken naar wat ze in hun omgeving zien gebeuren. Ze zien bijvoorbeeld dat de zorgverleners aarzelen om tot een akkoord te komen. In de logica van het spoorboekje is het risico dat de doelstelling daardoor niet gehaald wordt; vanuit strategisch incrementalisme is het een signaal dat een belangrijke partij bedenkingen heeft die zich in de contractering manifesteren, maar ook in het verdere proces gevolgen kunnen hebben. De aarzeling wordt daarmee ook al veel eerder alarmerend; het signaal gaat niet pas op rood als na maanden moeizame gesprekken het akkoord niet of maar half gesloten wordt, maar vanaf het eerste moment waarop de twijfel en de aarzeling zichtbaar wordt. Afspraken en contracten zijn uitdrukkingen van het onderliggende proces. Dat proces wordt meer bepalend in de sturing. Soms betekent dat extra investeren in contact en relatie, en vertraging op de geplande doorlooptijd. Maar dat kan goed te verhelpen zijn als de vertraging vroeg in het proces leidt tot versnelling later. Daarvoor is geen vuistregel te noemen; niet elke vertraging betekent later versnelling. Dat zal een lokale afweging zijn; “goed” strategische incrementalisme betekent een goed ontwikkeld vermogen om die inschattingen te maken en een onderliggend arrangement dat die mogelijkheden ook faciliteert.

De praktijk van de transitie jeugdzorg is in dit opzicht een voorbeeld van een bredere kwestie. Dit essay gaat over de vertraging – en versnelling – van het proces van de transitie van de jeugdzorg, maar het is net zozeer een uitdrukking van een terugkerend probleem bij het denken over beleidsuitvoering en strategie. Daarin wordt steeds als eerste optie het idioom en de methodiek van strategische planning en projectmatig werken ingezet, op basis van aannames over voorspelbaarheid en kenbaarheid van de thematiek. De materie wordt “gecompliceerd” beschouwd en het plan zet de stappen uit waarmee stukje bij beetje het vraagstuk wordt ontrafeld. Zo ontstaat langzaam de oplossing, die bijna letterlijk als een bouwwerk in elkaar wordt gezet. Hoewel dat beeld aantrekkelijk is, blijken veel maatschappelijke vraagstukken niet te voldoen aan de belangrijkste voorwaarde: ze zijn niet kenbaar en voorspelbaar, niet “gecompliceerd”, maar complex. Dat is meer dan alleen een overtreffende trap van gecompliceerd – “nog ingewikkelder” – maar heeft een fundamentele dimensie; het gaat om onzekerheid en onvoorspelbaarheid die voortkomt uit de complexe dynamiek in het systeem. De antwoor-

den zijn nog niet te voorspellen, omdat ze pas in de nabije toekomst ontstaan, als actoren en processen op elkaar gaan inwerken en voor gevolgen zorgen. De uitkomsten van de dynamiek worden sterk bepaald door *lokale factoren*. Dat betekent dat het lastig is om een algemeen pad uit te zetten; keuzes kunnen het beste gemaakt worden op het niveau van het lokale systeem, het niveau dat de meeste en meest relevante dynamiek verzorgt.

In de context van de decentralisaties is het de vraag wat het relevante systeemniveau is. Vanuit het perspectief van het Rijk – dat streeft naar landelijke *gelijktijdige* en *gelijkvormige* dekking – is het relevante systeemniveau “het land”; dus alle gemeenten even snel, hetzelfde en op dezelfde manier. Vanuit de taken zelf bezien is het lokale en regionale systeem veel relevanter: daar moeten met lokale partijen overeenkomsten gesloten worden, zijn het de per definitie lokale cliënten die de exacte situatie bepalen en zijn het ook de lokale bestuurders en ambtenaren die een cruciale rol vervullen in het proces. Al die lokale factoren bepalen de lokale dynamiek, waarop via de lijn van strategisch incrementalisme moet worden ingespeeld. Dat betekent dat het proces niet gelijktijdig en gelijkvormig zal zijn, maar juist overal anders, met verschillende snelheden en andere prioriteiten. Dat kan nog steeds betekenen dat iedereen omstreeks dezelfde datum met ongeveer hetzelfde klaar is. Het gebeurt alleen op een andere manier, onder andere voorwaarden en met andere stappen op weg naar het resultaat.

5 Bestemming gezocht; voortgang boeken door het spoorboekje te laten varen

In dit essay hebben we geanalyseerd hoe verschillende studies over de voortgang van de transitie in het domein van de Jeugd verloopt. Dat beeld is niet positief en ook niet optimistisch. De opgave loopt op principiële punten achter op schema en voor zowel het Rijk als de gemeenten geldt dat er amper aanleiding is om te verwachten dat zij hun achterstanden tijdig inhalen. Sommige gemeenten lukt dat wel, en ook het Rijk zal veel knelpunten nog op kunnen lossen, maar niet alles, overal en algemeen. En waar het wel lukt gebeurt het onder dusdanige tijdsdruk dat de zelfopgelegde belofte dat het straks allemaal vlekkeloos, foutloos en geruisloos over gaat in het nieuwe arrangement niet gehaald zal worden. Met de snelheid en de noodverbanden die nu nodig zijn, ontstaan als vanzelf grotere en kleinere weeffouten die, zoals evaluaties van grootschalige veranderingsoperaties in complexe systemen leren, de kiemen zijn voor grotere problemen later in het proces. Dat maakt dat er nu grote twijfel is ontstaan over de volgende stappen met de decentralisaties; nog verder intensiveren en met een ultieme inspanning de eindstreep alsnog proberen te halen, of het geheel uitstellen en in ambitie en omvang afbouwen. En wat zijn dan de realistische deadlines en doelstellingen? Hoeveel uitstel is nodig en welke ambities zijn nog wel haalbaar?

Onze analyse geeft op die vraag geen antwoord. Niet omdat het antwoord niet te vinden is – hoewel dat te betwijfelen valt –, maar omdat de rapportages en geproduceerde documenten iets anders laten zien dat bij het bepalen van de koers voor het vervolg veel meer relevant is: de decentralisatie loopt niet “achter”, maar is gevangen geraakt in een beeld dat zelf niet goed de aard van de operatie dekt. De metafoor van het spoorboekje – met de gedefinieerde bestemming, vooraf aangeduide tussenstations, en een tijdpad om langs die stations te bewegen – is bedrieglijk. De stations worden gemist en de deadlines niet gehaald, wat het beeld van *vertraging*, *achterstand* en de noodzaak tot *versnelling* oproept. Dat beeld leidt tot afwegingen over het vermogen van gemeenten om die versnelling nog in te zetten en allemaal de afgesproken – of opgelegde – eindstreep te halen. Het probleem is echter niet de vertraging van al die gemeenten, maar de idee van het spoorboekje en de vastgestelde

eindbestemming zelf. De bestemming ligt niet vast, maar beweegt voortdurend. Het doel is niet duidelijk, maar moet door partijen onderweg gevonden worden. De aangegeven tussenstations zijn interessante richtpunten, maar ze liggen niet per se achter elkaar om op vastgestelde volgorde te worden afgewerkt. Regionale samenwerking kan prima later in het proces, net zoals het bereiken van regionale samenwerking nu niets zegt over het ontwikkelen van een goede gezamenlijke werkwijze straks. Gemeenten die wel op tempo langs het uitgezette spoorboekje razen doen dat mogelijk door belangrijke vragen te laten liggen; hoe worden bijvoorbeeld eigen kracht en lokale dynamiek onderdeel van de uitvoering? Dat is ingewikkeld om uit te werken, kost tijd, en levert in termen van het spoorboekje vertraging en afwijking van het schema op. Tegelijkertijd is het straks misschien wel de bron van een geslaagde werkwijze in het sociale domein.

In de inleiding van ons essay formuleerden we twee opgaven die bij de decentralisaties aan de orde zijn; gemeenten moeten straks nieuwe taken gaan uitvoeren én ze moeten er voor zorgen dat ze daar bijtijds klaar voor zijn. Wie niet klaar is kan straks ook niet goed de nieuwe taken uitvoeren. Dat is de basis van het denken in termen van het spoorboekje en vertraging. Maar wat als de voorbereiding geen proces is van langs een vooraf bedacht pad de eindstreep halen, maar juist richting zoeken, werkwijze ontwikkelen en onderweg pas de bestemming vinden betekent? Wat als partijen niet over één spoor denderen, maar in een open omgeving op zoek zijn naar hoe ze met de opgave om kunnen gaan? En daar eigen, lokale en specifieke oplossingen voor vinden, die ze op hun eigen manier en volgens een eigen pad halen? Het beeld van het spoorboekje zit dan in de weg, in plaats van dat het helpt. Het maakt het zoeken moeilijk en het vertroebelt de afweging over hoe ver partijen zijn en hoe ze in het vervolg verder kunnen komen. Om voortgang te boeken moeten partijen het vooraf vastgestelde spoorboekje laten varen en investeren in structuren, interventies en hulpmiddelen die het zoeken beter mogelijk maken. Wat dan niet helpt is het verder oppoken van de verwachtingen en het herhalen van de eerder uitgesproken deadlines en doelen.

Het is onvermijdelijk dat er op een gegeven moment in het proces wordt toegewerkt naar een bepaald transitie-moment, waarop de verschillende verantwoordelijkheden definitief bij gemeenten belegd worden. Om dat moment te bepalen is het echter logischer om de variëteit die in het proces is ontstaan als uitgangspunt te nemen en te zien wat er van daaruit mogelijk is en kan. Ook vanuit één datum en één transitie-moment is er nog steeds variëteit en verschil mogelijk. Sommige gemeenten of regio's doen dan meer dan minimaal afgesproken, anderen doen minder of doen het voorlopig nog even

anders. Sommige gemeenten kunnen probleemloos starten op 1 januari 2015 en staan te popelen om te beginnen. Andere willen wel beginnen, maar missen nog een aantal elementen die wel zijn voorgeschreven. Ze zijn kwalitatief op zich klaar en hebben een gezamenlijke capaciteit ontwikkeld die hen in staat zou moeten stellen om het straks goed te organiseren; kunnen zij de mogelijkheid krijgen om toch van start te gaan en onderweg straks de ontbrekende zaken op orde te brengen? En kunnen de gemeenten die nog niet klaar zijn om een voor hen op maat gesneden uitstel te nemen; niet per se voor alles, maar wel voor een aantal elementen? Kunnen gemeenten alvast beginnen, ook als nog niet alle raadsbesluiten en mandaten helemaal rond zijn? Mogen sommige gemeenten starten, als de rest nog niet zover is?

De discussie die nu voor ligt is niet of er wel of geen uitstel nodig is en of gemeenten er wel of niet klaar voor zijn. Wat nu nodig is, is een fundamentele debat over hoe het improvisatievermogen de basis van het arrangement kan worden. Dat betekent verschil, variëteit en onzekerheid over de uitkomst. Om de gewenste bestemming te bereiken – lokaal goed verankerde jeugdzorg in alle gemeenten – moeten gemeenten de mogelijkheid krijgen om hun eigen, lokale bestemming te bepalen.

Eindnoten

- 1 Regeerakkoord vvd-PvdA, 29-10-2012. *Bruggen Slaan*.
- 2 *Transitieplan Jeugd Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO*. 21 februari 2014.
- 3 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 20-03-2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, kenmerk DJ-U-3097290.
- 4 *Transitieplan Jeugd Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO*. 21 februari 2014.
- 5 Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Eerste rapportage. Januari 2013.
- 6 Briefadvies 'Overgangsscenario' tsj. 26-03-2013. Kenmerk TCJ 2013-01.
- 7 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 13-05-2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, kenmerk 115272-103299-J.
- 8 Vierde inventarisatie – Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Samenwerking voor de decentralisatie jeugdzorg. 31 Oktober 2013.
- 9 Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Derde rapportage. Februari 2014.
- 10 Ambassadeurs Decentralisatie Sociaal Domein. Tussenrapportage. December 2013.
- 11 Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Eindrapportage. November 2013.
- 12 BMC (2014). *Stand van zaken besluitvorming decentralisatie: Resultaten onderzoek landelijke afspiegeling stand van zaken tien punten uit de stelselmeter*. 7 Februari 2014.
- 13 Significant (2014). *Inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit: Follow-up RTA's*. 10 Februari 2014.
- 14 Steen, M. van der, J. R. de Hoog, A.R. Wendt en M.J.W. van Twist (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Den Haag, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- 15 Weick, K. en K. Sutcliffe (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco CA: Jossey Bass.