

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/162980>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-11 and may be subject to change.

TPC

PLATFORM VOOR PUBLIC GOVERNANCE, AUDIT & CONTROL

Uitvoering taken jeugdzorg en omgevingsdiensten in de knel; onbegonnen werk?

Uitvoering is het meest doorslaggevende onderdeel van overheidsbeleid. Opvallend is dat de gevolgen van de grote decentralisaties voor de werkers in de jeugdzorg, de sociale werkvoorziening of het omgevingstoezicht onderbelicht blijven. In deze bijdrage vraagt de auteur om aandacht voor de veranderde werkomstandigheden van de werkers in de recent aan samenwerkende gemeenten opgedragen taakvelden. Verkend wordt of de nieuwe werkomstandigheden wel zodanig zijn dat conforme beleidsuitvoering (nog) voor de hand ligt.

Door **Michiel Herweijer**

Bij evaluaties van organisatieverandering in de rechterlijke macht wordt gelet op de klanttevredenheid van de rechtzoekenden, maar er wordt ook gemeten hoe rechters de invoering van prestatiebekostiging en de fusie van rechtbanken ervaren. De aanname is dat een tevreden rechter zich volledig op zijn kerntaak richt en aan de rechtzoekende deskundig en zorgvuldig recht doet: of, a contrario: een gestreste en ontevreden rechter laat sneller een steekje vallen.

Een verwante aanname wordt gemaakt bij het evalueren van onderwijs. Voor de schoolprestatie van leerlingen is het van belang dat ook de docenten hun werk met plezier doen. Zijn de randvoorwaarden (klassengrootte, huisvesting, ICT, bijscholing) op orde, dan blijkt de docent de leerling beter te kunnen inspireren. Opnieuw wordt uitgegaan van een positieve relatie tussen medewerkerstevredenheid en geleverde prestaties (in dit geval van de leerlingen).

Bij de evaluatie van recent gedecentraliseerde taken is er de nodige aandacht voor de greep die raadsleden hebben op de taakuitvoering door de regionale omgevingsdienst, de regionale inkoop jeugdzorg of het functioneren van de intergemeentelijke sociale dienst (bijvoorbeeld: Noordelijke Rekenkamer, 2016). Ook zijn er onderzoeken (Vonk, 2016; Marseille, 2015) die vooral de gevolgen van de decentralisaties (en bezuinigingen) voor de zorggebruikers in kaart brachten. De decentralisaties hebben echter ook gevolgen voor de positie van de uitvoerders en de dienstverleners. Volgens de nog steeds frequent geciteerde Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky (1980) is de uitvoering het meest doorslaggevende onderdeel van overheidsbeleid. Opvallend is dat de gevolgen van de grote decentralisaties voor de werkers in de jeugdzorg, de sociale werkvoorziening of het omgevingstoezicht onderbelicht blijven.

Beleidsruimte en budget kleiner, bestedingsvrijheid opdrachtgevers groter

Zowel de transitie in de jeugdzorg als die in het omgevingstoezicht worden geïnitieerd door het rijk, en niet door de uitvoerders zelf. In 2008 adviseert de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-wetgeving (commissie Mans) om het vaak gebrekkige omgevingstoezicht bij gemeenten weg te halen en bij

zelfstandige regionale diensten onder aansturing van het ministerie van VROM onder te brengen. Ook de overgang van de provinciale bekostiging van de jeugdzorg naar een gemeentelijke bekostiging is geen zaak waarvoor gemeenten zich actief hebben ingespannen. Wel heeft hun landelijke belangenvereniging (de VNG) hard aan deze taakverplaatsing getrokken.

Bij de vorming van de 42 inkoopregio's jeugdzorg is er sprake van schaalverkleining (want voor 2015 waren er landelijk slechts 15 bureaus jeugdzorg). Deze schaalverkleining leidt tot een forse groei van het aantal administratieve handelingen. In beide beleidssectoren gaat het om medebewindstaken die door de wetgever gedetailleerd zijn geregeld. De beleidsruimte om in de regio een eigen invulling van de taak te geven blijft beperkt.

De gemeenten ontvangen hun financiële middelen voor de jeugdzorg sinds 2015 als een zogeheten 'integratie-uitkering' uit het Gemeentefonds. Dit betekent dat deze gelden over de gemeenten worden verdeeld naar rato van het verwachte beroep op jeugdzorg, maar ook dat de gemeenten niet langer kunnen worden gedwongen deze gelden uitsluitend aan jeugdzorg te besteden (Kwakkel en Allers, 2015). De bestedingsvrijheid van de gemeenten is daarmee veel groter geworden. Een overschot kan bijvoorbeeld worden gebruikt om elders gaten in de gemeentebegroting op te vangen. Daarmee neemt de onzekerheid voor de jeugdzorgaanbieders toe. Gelijktijdig is bij de overdracht van de jeugdzorg van provincies naar gemeenten door het rijk een korting op het budget toegepast van 15%. De veronderstelling was dat de 390 gemeenten deze taak efficiënter bekostigen dan voorheen de twaalf provinciale en drie grootstedelijke bureaus voor de jeugdzorg.

Hoewel de taken aan de gemeenten zijn toegewezen en de bekostiging nu verloopt via (de algemene middelen van) het Gemeentefonds, blijven de ministers zich toch verantwoordelijk voelen voor het systeem jeugdzorg en voor het systeem milieutoezicht. Zo controleert de Inspectie van de Leefomgeving en Transport (ILT) of omgevingsdiensten hun taken goed uitoefenen. De Inspectie Jeugdzorg controleert steekproefsgewijs of zorgverleners kwalitatief goede prestaties leveren.

Deze 'systeemverantwoordelijkheid' brengt zich mee dat het rijk nadere regelgeving uitvaardigt wanneer zich nieuwe inzichten aandienen of wanneer bij rijksinspecties structurele manco's worden geconstateerd. In dat opzicht is de inhoud van de medebewindswetgeving – ondanks de decentralisatie – niet in een rustiger vaarwater terecht gekomen. Net als voor de decentralisatie verkeren de uitvoerders in onzekerheid over op stapel staande wetswijzigingen. Als voorbeeld wijzen we op de nieuwe Omgevingswet. De regionale Omgevingsdiensten zijn net twee jaar op dreef. Maar ze moeten zich nu instellen op een volledig gewijzigd omgevingsrecht.

Afhankelijk van meerdere en wisselende bestuurders

De 29 regionale uitvoeringsdiensten zijn inmiddels alle gebaseerd op een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid, krachtens de Wgr (Sturm, 2015). Aanvankelijk waren er vier regio's (Twente, IJsselland, Achterhoek en Limburg Noord) die een netwerkconstructie ambiëerden waarbij medewerkers in dienst bleven bij de deelnemende provincie of gemeenten. Maar de staatssecretaris heeft hier een stokje voor gestoken.

De Wabo-taken zijn door de wetgever in eerste instantie neergelegd bij het bestuurscollege. De omgevingsdiensten beschikken slechts over gemandateerde uitvoeringsbevoegdheden. Uiteindelijk moet de directeur van de Omgevingsdienst voor elke vergunning en voor elke sanctieoplegging terug naar de bestuurder om een paraaf (goedkeuring) te verwerven. Deze mandaatconstructie leidt tot een grote afhankelijkheid van de professionele ambtelijke dienst van verschillende gemeentelijke en provinciale bestuurders. De directeurs van de drie omgevingsdiensten moeten in het Noorden behalve met hun provinciaal gedeputeerde bijvoorbeeld ook rekening houden met de voorkeuren van 12 tot 23 gemeentelijke bestuurders, al naargelang het aantal aan de dienst deelnemende gemeenten.

In hoofdstuk 2 van de Jeugdwet worden vrijwel alle relevante bevoegdheden neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders. De inkoopregelingen jeugdzorg worden aangegaan door de bestuurscolleges van de betreffende gemeenten. In de meeste regio's hebben de deelnemende gemeentebesturen besloten de inkoop van jeugdzorg beleidsarm uit te voeren.

De gemeenteraden stellen hun financiële bijdrage aan de omgevingsdiensten en aan de inkoopbureaus jeugdzorg vast via hun programmabegroting. Op de Drentse omgevingsdienst hebben de gemeenten bijvoorbeeld ten opzichte van de startsituatie op eigen initiatief 20% bezuinigd. Toch werd bij de start van de dienst vastgesteld dat er voor 2014 door diverse gemeenten te weinig middelen ter beschikking werden gesteld voor een goede vervulling van de omgevingstaak. In de provincie Groningen werd er ten opzichte van de startsituatie 10% op het budget van de regionale omgevingsdienst gekort. Deze twee voorbeelden laten zien dat het budget waarover deze uitvoerders kort na de transitie kunnen beschikken sterk onder druk staat.

De Wgr bepaalt dat de AB-leden worden aangewezen uit de colleges van B en W. Daarom ondergaan de besturen van de omgevingsdiensten en de bureaus inkoop jeugdzorg elke vier jaar een stoelendans. In provincies en gemeenten staat tegenover deze politiek-bestuurlijke stoelendans (die borg staat voor verandering) een betrekkelijk stabiel ambtelijk apparaat waarvan de meeste medewerkers een vaste ambtelijke status genieten (hetgeen een garantie voor continuïteit biedt) (Van den Brink en Jansen, 2016).

Hoe is het daarom gesteld met de continuïteit van de ambtelijke top van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden? De indruk is dat deze stabiliteit niet hoog is. Uit onderzoek naar gemeentelijke herindeling is bekend dat ambtelijke organisaties kort na de fusie worden gekenmerkt door een forse wisseling in de ambtelijke top. Bij de drie Noordelijke omgevingsdiensten die door de Noordelijke Rekenkamer (2016) werden onderzocht, was er binnen drie jaar na de start in alle drie organisaties sprake van een vroegtijdige wisseling van de directeur. Dit zijn geen indicaties voor een grote ambtelijke continuïteit.

Uitvoeringskracht

Nu de drie omgevingsdiensten zo'n drie jaar bezig zijn, krijgt het gehanteerde ICT-systeem langzamerhand de functionaliteit die de medewerkers van de omgevingsdienst in staat moet stellen hun taken adequaat te verrichten. In het begin moesten de medewerkers van de omgevingsdienst voor de voorbereiding van controles bij bedrijven die in verschillende gemeenten gevestigd zijn, ook in de ICT-systemen van de betreffende gemeente inloggen om de relevante gegevens op te halen.

De vorming van een gemeenschappelijke dienst brengt veel bestuurlijk gedoe met zich mee. Wie komen er in het AB en DB en met welke stemmacht? Wat wordt de vestigingsplaats? Gaat alleen het wettelijk bepaalde deel van de omgevingstaak over naar de omgevingsdienst of toch het gehele omgevingspakket? Hoe worden de kosten over de deelnemende gemeenten en provincie verdeeld? Dat de bestuurders veel aandacht besteden aan deze aspecten spreekt voor zich. Deze organisatievragen eisen echter zoveel aandacht op dat de aandacht voor de eigenlijke beleidsopgave (jeugdzorg of milieutoezicht) erbij in dreigt te schieten. De gemeenteraadsleden en de Statenleden worden vooral geïnformeerd over organisatiekwesaties en financiën. Wat de omgevingsdienst precies presteert op het vlak van regelmatige controle, voorkomen risicovolle situaties, interventies bij het optreden van bijna-ongevallen, vervolgccontrole op overtredingen of meldingen wordt niet in het openbaar aan de raad gerapporteerd. De geleverde beleidsprestatie raakt zo uit beeld.

Teleurstellende resultaten

Het doel van de omgevingsdiensten was meer kwaliteit bij het omgevingstoezicht. De Noordelijke Rekenkamer (2016) stelt vast dat de kwaliteit van het toezicht op de 69 risicovolle bedrijven in het Noorden (vallend onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen, BRZO) niet is verbeterd ten opzichte van de nulmeting voorafgaand aan de vorming van de omgevingsdiensten. Het doel is nog niet bereikt. Wel wordt erop gewezen dat er lange tijd veel onduidelijkheid is geweest over: de inhoud van de wetgeving, de vormgeving van de gemeenschappelijke regeling, de omvang van het budget (en de omvang van de korting daarop), de inpassing van het overgaande personeel en de functionaliteit van de ICT-systemen. Er werden medewerkers vanuit diverse gemeenten en één provincie in één fusie-organisatie samengevoegd. Los van de bekende cultuurverschillen tussen de moederorganisaties bleken er ook aanzienlijke verschillen in functiewaardering en salariering te bestaan. Het kost tijd deze verschillen in rechtspositionele startposities glad te strijken. Ook de overgang van een vaste arbeidsplek bij een gemeente of provincie naar een werkplek bij een samenwerkingsorgaan met een afgeleide taak werd niet door elke medewerker als een

positieverbetering ervaren. Diverse Wabo-medewerkers gaven er de voorkeur aan bij hun vroegere werkgever (provincie of gemeente) te blijven werken, zij het soms met een andere functie-inhoud.

Door de verzelfstandiging van de omgevingstaken komen de totale kosten van die activiteiten nu scherp in beeld. De financiële bijdrage van de gemeente aan de omgevingsdienst staat duidelijk in de programmabegroting. Het visualiseren van de baten van het omgevingstoezicht staat nog in de kinderschoenen. Het blijkt dat de omgevingsdiensten de gemeentebestuurders wel degelijk informeren over de verrichte toezichts- en handavingsactiviteiten. Maar deze outputinformatie bereikt de volksvertegenwoordigers niet. Het is dan ook geen wonder dat de raadsdebatten over de omgevingsdiensten meestal gaan over mogelijkheden om te bezuinigen, dan wel over achterblijvende prestaties van deze omgevingsdiensten ten opzichte van hetgeen was aangekondigd in de begroting. De debatten gingen niet over de veiligheid van omwonenden of over de ontwikkeling van de risicobeheersing door de risicovolle bedrijven zelf.

In de drie onderzochte omgevingsdiensten is de formatie verminderd. Deels was dit een gevolg van door de gemeenten doorgevoerde bezuinigingen. Maar ook waren er problemen bij het werven van geschikte kandidaten voor de vacatures bij het samenwerkingsverband. Weliswaar hebben de werkers bij de omgevingsdiensten nog een ambtelijke aanstelling, maar hun nieuwe werkgever biedt in de meeste gevallen minder doorgroeimogelijkheden dan hun voormalige werkgever.

De politiek-bestuurlijke aansturing van de medewerker omgevingsbeleid is aanzienlijk ingewikkelder geworden. Meerdere meesters moeten worden bediend. Niet alleen op het regionale niveau. Ook de rijksdienst (ministerie) en de rijksinspectie komen met aanwijzingen voor prioriteiten in het toezicht en met eisen voor de opleiding.

Bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen: welk model?

De verhouding tussen de op afstand geplaatste werkers en de politiek-bestuurlijke bazen kan op verschillende manieren worden getypeerd. Twee modellen worden in de literatuur onderscheiden: het opdrachtgeversmodel en het rentmeestermodel.

Diverse bestuurskundigen hebben in onderzoek naar op afstand geplaatste publieke dienstverlening geconstateerd dat de werkers in het publieke domein vaak professionals zijn die overwegend dezelfde normatieve waarden en doelen nastreven als er in het beleid en de wet zijn vastgelegd: betere en gelijke naleving van milieuvoorschriften, vaker jeugdzorg in een vroeg stadium om escalatie te voorkomen. De bestuurskundigen noemden dit het 'rentmeestermodel' (Van Slyke, 2007). De professionals zijn intrinsiek gemotiveerd om de wettelijke taak consciëntieus tot uitvoering te brengen. Ze zijn daar immers ook voor opgeleid.

Er circuleert in de literatuur ook een ander model waarmee de verhoudingen kunnen worden getypeerd. Dit is het door economen ontwikkelde 'opdrachtgever-opdrachtnemer-model' (het principal-agent-model). De centrale aanname in de kijk van veel economen is dat de werkers in het veld heel andere dingen willen (zoals meer vrije tijd, hogere salarissen en minder verantwoordelijkheid) dan de bestuurlijke opdrachtgever die vooral inhoudelijke doelen zou nastreven. Omdat veel economen uitgaan van een belangentegenstelling tussen politieke bestuurders en ambtelijke werkers, is er een omvangrijke controlestructuur (regels en controles) ontstaan die veel tijd en onderhoud vergt en waaraan diverse controllers ook een deel van hun werk ontleen.

Wat de Noordelijke Rekenkamer (2016) aantrof, was dat de werkers in het veld (zowel in de jeugdzorg als in het omgevingsbeleid) sterk doordrongen waren van de intrinsieke inhoud van het beleid en van hun wettelijke opdracht. In het geval van de jeugdzorg zijn dat het nationale beleid en algemeen gedeelde pedagogische inzichten. In het omgevingsbeleid zijn dat vooral het EU-beleid en algemeen gedeelde milieukundige inzichten.

Opmerkelijk was dat de bij wet aangewezen wethouders en burgemeesters in veel mindere mate doordrongen bleken te zijn van de doelen en waarden van de nationale en communautaire wetgeving. De publieke dienstverlening wordt door de wethouders sterk benaderd vanuit een boekhoudkundig perspectief: 'Is de begroting sluitend?', 'Kan er op deze uitgavepost een positief resultaat worden geboekt?' Vanuit de officiële ambities van de wetgever kan deze bestuurlijk-ambtelijke verhouding worden aangemerkt als 'tragisch'. De uitvoerders oriënteren zich op de wet en de beleidsinhoud, terwijl de lokale bestuurders zich

vooral oriënteren op het beperkt houden van de uitgaven. De Franse romancier Albert Camus (1942) zou ongetwijfeld hebben verwezen naar het loyale en onverstoorbare sloven van Sisyfus. De Griekse held die onvermoeibaar zware keien de berg oprolt die echter net voordat de kei de top van de berg bereikt weer naar beneden wordt geduwd.

Wat te doen?

Allereerst is het van belang aandacht te besteden aan de vraag of de werkers in het veld wel voldoende zijn geëquipeerd om de toegenomen verantwoordelijkheden aan te kunnen.

Medewerkerstevredenheidsonderzoek bij de werkers in de recent gedecentraliseerde werkvelden moet een vast onderdeel zijn (net als bij onderwijsbeoordelingen en onderzoek van de rechterlijke macht). Onduidelijke bestuurlijke constructies, verhullend taalgebruik, budgetkorting, reorganisaties, en aantasting van rechtsposities zijn geen directe investeringen in uitvoeringskracht. Toch wordt Lipsky (meer dan 35 jaar na dato) nog steeds vaak geciteerd waar hij stelt dat een competente uitvoeringsorganisatie de belangrijkste determinant voor correct overheidsbeleid is. Kortom, correcte uitvoering van de recent gedecentraliseerde samenwerkingstaken is niet vanzelfsprekend. Het vraagt voortdurend evaluatieonderzoek. Een dankbare taak voor rekenkamers en inspecties.

Ook is het van belang dat werkers in de jeugdzorg en het omgevingsbeleid aantonen welke activiteiten zij ontplooiën en welke problemen en risico's daardoor worden voorkomen. Het is van belang dat deze informatie over de gerealiseerde beleidsprestatie de openbaarheid (de raadsleden) bereikt. Zodat de budgetverschaffers zien welke maatschappelijke baten een level-playing-field dan wel een kindveilige leefomgeving opleveren en dat kunnen afwegen tegen de duidelijk zichtbare kosten.

Ten slotte rust ook op de (decentraliserende) ministeries en de landelijke lobbyorganisaties van de uitvoerders (VNG en IPO) de taak om bij de overdracht van medebewindstaken vooral de lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers mee te nemen in de argumenten waarom de Brusselse en Haagse wetgevers hebben gemeend dat dit overheidstaken zijn en welke afdwingbare aanspraken (en reële verwachtingen) er aan de inwoners van hun gemeenten werden toegekend. Bij deze beleidsoverdracht moet er niet alleen aandacht zijn voor a) de vergroting van het uitgaventotaal van de gemeente, en b) de veronderstelde doelmatigheid van gemeenten in vergelijking tot hogere overheden die werken op een grotere schaal. Er hoort ook aandacht te zijn voor de c) toegenomen verantwoordelijkheid en d) voor de gerechtvaardigde aanspraken van burgers op grond van de nationale dan wel communautaire regelgeving.

Literatuur

- Brink, G. van den & Jansen, T. (2016), 'Een ambtelijk statuut is noodzakelijk voor het morele gezag van de overheid', in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, nr. 2, pp. 71-87.
- Camus, A. (1942), *Le mythe de Sisyphe*, Les Éditions Gallimard.
- Kwakkel, K. & Allers, M.A. (2015), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten*, Coelo, Groningen.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation.
- Marseille, A.T. (2015), 'Geschilbeslechting in het sociaal domein', oratie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer (2016), 'Provinciale grip op Groningse/Friese/Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving', drie rapporten, Assen (<http://www.noordelijkerekenkamer.nl>).
- Slyke, D.M. Van (2007), 'Agents or Stewards: Using Theory to understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, jrg. 17, nr. 2, pp. 157-187.
- Sturm, M., Sengers, C., Ridder, J.C. de & Jacobs, M. (2015), *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel*, Amersfoort: Lysias.
- Vonk, G.J. (2016) (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde.